

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA.



TESIS DOCTORAL:

LA RE INGENIERÍA DE LOS INSTRUMENTOS EN LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN DEL
ESTADO MEXICANO, PERSPECTIVAS Y BALANCES

PRESENTADA POR:

MTRA. MARÍA ALEJANDRA VILLAGÓMEZ SÁNCHEZ

COMO REQUISITO PARA OBTENER EL GRADO DE:

DOCTORADO EN DERECHO CON ORIENTACIÓN EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y
GOBERNABILIDAD.

MONTERREY, NUEVO LEÓN, A OCTUBRE 2023.

DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD

- 1.- El presente trabajo de investigación, tema de tesis presentada para la obtención del título de Doctor (a) es original, siendo resultado de mi trabajo personal, el cual no he copiado de otro trabajo de investigación.
- 2.- En el caso de ideas, formulas, citas completas, ilustraciones diversas, sacadas de cualquier tesis, obra, artículo, memoria, en versión digital o impresa, se menciona de forma clara y exacta su origen o autor, en el cuerpo del texto, figuras, cuadro, tablas u otros que tenga derechos de autor.
- 3.- Declaro que el trabajo de investigación que pongo en consideración para evaluación no ha sido presentado anteriormente para obtener algún grado académico o título, ni ha sido publicado en otro sitio alguno.
- 4.- Soy consciente de que el hecho de no respetar los derechos de autor y hacer plagio, es objeto de sanciones universitarios y/o legales, por lo que asumo cualquier responsabilidad que pudiera derivarse de irregularidades en la tesis, así como de los derechos sobre la obra presentada.
- 5.- De identificarse falsificación, plagio, fraude, o que el trabajo de investigación haya sido publicado anteriormente; asumo las consecuencias y sanciones que de mi acción se deriven, responsabilizándome por todas las cargas pecuniarias o legales que se deriven de ello sometiéndome a las normas establecidas y vigentes de la UANL.

AUTOR: MTRA. MARIA ALEJANDRA VILLAGÓMEZ SÁNCHEZ

FECHA: 23 DE ENERO DE 2024

FIRMA:



Dedicatoria

A Dios ¡gracias!,

por la oportunidad de estar aquí y ahora.

A mis padres,

por su escucha, su apoyo incondicional y todo su amor.

A José Luis,

Por seguir siendo mi maestro

y mi compañero en esta aventura que se llama vida

y por impulsarme a cumplir este sueño,

occupes-toi de notre avenir, que de notre présent je m'en charge

A mi director de tesis, las valiosas enseñanzas de mis maestros y compañeros a lo

largo del doctorado

y a mis familias laborales por todo su apoyo.

A mi alma mater.

FACDYC UANL por ser inspiración.

Universidad Autónoma de Nuevo León

Facultad de Derecho y Criminología

Subdirección de Posgrado

Doctorado en Derecho con orientación en Derecho Constitucional y Gobernabilidad

**LA RE INGENIERÍA DE LOS INSTRUMENTOS EN LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN DEL
ESTADO MEXICANO, PERSPECTIVAS Y BALANCES**

Mtra. María Alejandra Villagómez Sánchez

Correo de contacto: mvillagomez@uanl.edu.mx

Resumen

“La re ingeniería de los instrumentos en la lucha anticorrupción del Estado Mexicano, perspectivas y balances” toma en cuenta los antecedentes de la corrupción y su afectación a los derechos fundamentales del ciudadano que vulneran su seguridad jurídica.

Asimismo, indica la dificultad en la coordinación entre los diversos actores que integran el Sistema Nacional Anticorrupción y su andamiaje en lo referente a un sistema obeso como principal tema de investigación, lo que impide a la autoridad sancionar penal y administrativamente, acceder a la información, crear, implementar, fiscalizar, auditar y evaluar políticas públicas para prevenir la corrupción.

La tipología y clasificación de la corrupción en México describe la situación de las instituciones y políticas públicas como instrumentos y su evolución en el transcurso de los periodos presidenciales, como objeto de estudio debido a los efectos adversos sobre el interés general.

Finalmente, “La re ingeniería de los instrumentos en la lucha anticorrupción del Estado mexicano, perspectivas y balances” propone procesos de reingeniería de dichas instituciones e instrumentos en el ámbito federal, y una comparación en el ámbito internacional para verificar que el Estado mexicano cumpla con los estándares internacionales con los que se ha comprometido.

Palabras clave:

Derecho, corrupción, anticorrupción, sistema nacional anticorrupción

Abstract

"The re-engineering of the instruments in the fight against corruption of the Mexican State, perspectives and balances" takes into account the background of corruption and its affectation to the fundamental rights of citizens that violate their legal security.

Likewise, it indicates the difficulty in the coordination between the different actors that integrate the National Anticorruption System and its scaffolding regarding an obese system as the main subject of investigation, which prevents the authority to sanction criminally and administratively, to access information, to create, implement, control, audit and evaluate public policies to prevent corruption.

The typology and classification of corruption in Mexico describes the situation of institutions and public policies as instruments and their evolution over the course of presidential terms, as an object of study due to the adverse effects on the general interest.

Finally, "The reengineering of the instruments in the fight against corruption in the Mexican State, perspectives and balances" proposes reengineering processes of such institutions and instruments at the federal level, and a comparison at the international level to verify that the Mexican State complies with the international standards to which it has committed itself.

Keywords:

Law, corruption, anti-corruption, national anti-corruption system.

ÍNDICE GENERAL

Dedicatoria	3
Resumen	7
Abstract	8
Capítulo Metodológico	15
Planteamiento del problema	15
Justificación de la investigación	17
Objetivos de la investigación	19
Hipótesis	19
Capítulo 1. Morfología de la corrupción, enfoques y teorías	21
1.1. Concepto de corrupción	21
1.2. Concepto operacional	21
1.3. Tipología de Corrupción	24
1.4. Clases de Corrupción	27
1.5. Perspectivas teóricas sobre la corrupción	29
1.5.1. Enfoque institucional	29
1.5.2. Enfoque cultural	30
1.5.3. Enfoque funcionalista	31
1.6. Teorías fundamentales, sustento de la investigación	32

1.6.1. Teoría del derecho administrativo	33
1.6.2. Teorías del derecho constitucional clásico y moderno	33
1.6.3. Derecho sancionador	34
Capítulo 2. Evolución de la lucha anticorrupción: Perspectiva	
histórica, social y política	37
2.1. La corrupción, asunto de la agenda pública internacional	39
2.2. Características de los actos calificados dentro de un marco legal	
como actos de corrupción	40
2.3. Las medidas de prevención de la corrupción: El sector público y privado	42
2.3.1. Independencia de los órganos de control	43
2.3.2. Participación ciudadana y promoción de la transparencia	43
2.3.3. Responsabilidad compartida	45
2.3.4. Propuestas	46
2.4. Foreign Corrupt Practices Act (1977)	47
2.5. La lucha anticorrupción en México, una perspectiva política	50
2.6. Inicios de la lucha contra la corrupción en el	
Estado mexicano 1982-2000	50
2.7. Un nuevo régimen 2000-2012	51
2.8. Aciertos y desaciertos 2012-2018	52
2.9. Estrategias de una cuarta transformación, 2018 a la actualidad	53

Capítulo 3. Marco normativo internacional para prevenir combatir y sancionar la corrupción	57
3.1. Sistema universal de protección de los derechos humanos	57
3.2. Convención para combatir el Cohecho en Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones comerciales internacionales, firmada en 1997	58
3.3. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Trasnacional y sus Protocolos, aprobada en 2000	59
3.4. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, aprobada en 2003	60
3.5. Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos	63
3.6. Convención Interamericana contra la corrupción, entrada en vigor 1997	64
3.7. Mecanismo de seguimiento a la implementación de la Convención Interamericana contra la corrupción	65
Capítulo 4. Normativa nacional que previene, detecta y sanciona responsabilidades administrativas y hechos de corrupción	69
4.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformas en la lucha contra la corrupción	69
4.2. Reforma en materia de transparencia del 7 febrero de 2014	70
4.3. Reforma en materia de combate a la corrupción del 27 mayo de 2015: Nacimiento del Sistema Nacional Anticorrupción	71
4.4. Legislación concurrente al Sistema Nacional Anticorrupción (18 julio del 2016)	72

4.5. Ley General Sistema Nacional Anticorrupción	73
4.6. Ley General de Responsabilidades Administrativas	73
4.7. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa	75
4.8. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación	75
4.9. Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República	76
4.10. Código Penal Federal	78
4.11. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	79
Capítulo 5. La Política Anticorrupción: Vía institucional y su vulneración en perjuicio de su autonomía	81
5.1. Perspectiva de la política anticorrupción aplicada en México	81
5.2. Mecanismos institucionales y sociales de protección, detección y sanción de la corrupción	84
5.2.1. Sector público	85
5.2.2. Sector privado	86
5.2.3. Sociedad civil	87
5.3. Diseño de una política nacional anticorrupción desde la génesis del Sistema Nacional Anticorrupción	89
5.4. Estructura, coyuntura y clivaje de la reforma anticorrupción	93
5.5. Ineficiencia de los órganos del Sistema Nacional Anticorrupción, frente a los criterios y organización de las instituciones	96
5.6. Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción	97
5.6.1. Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción	99
5.6.1.1. Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva	

del Sistema Nacional Anticorrupción	100
5.7. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción	100
5.8. El Sistema Nacional de Fiscalización	101
5.8.1. Auditoría Superior de la Federación	102
5.8.2. Secretaría de la Función Pública	103
5.9. Los sistemas locales anticorrupción	105
5.10. Reingeniería de implementación del Sistema Nacional Anticorrupción respecto a las instituciones, su fortalecimiento y la preservación de su autonomía	108
5.11. Capacidad institucional desde una perspectiva jurídica	109
5.12. Fortalecimiento de las instituciones, eficiencia y eficacia institucional	110
5.13. El Sistema Nacional Anticorrupción: Retos de su andamiaje	112
Conclusiones generales	115
Referencias	119
Legislación Nacional	124
Páginas de Internet	126

Capítulo Metodológico

Planteamiento del problema

La presente investigación trata sobre los instrumentos en la lucha anticorrupción dentro del Estado mexicano, y la importancia de una reingeniería de los mismos donde se identifiquen las fuentes primarias y secundarias sobre las cuales se fundamenta el marco teórico en el derecho sancionador; mismo que deriva del derecho constitucional tanto en el "constitucionalismo clásico", como en el "constitucionalismo moderno"; y la forma en la que proviene del derecho administrativo, como sustento de esta investigación.

Estas ramas del derecho contemplan sanciones a actos indebidos contra el interés general, dando como consecuencia no poder asegurar el bienestar social.

Es importante que se tomen en cuenta los antecedentes de la corrupción y su afectación a los derechos fundamentales del ciudadano para dar contexto a esta investigación, ya que estos mismos son muy diversos, tal como se demuestra por medio de tres enfoques: institucional, cultural y funcionalista.

El combate a la corrupción debe tener un enfoque científico en la forma en que se desarrolla: por análisis cualitativo y cuantitativo, con auxilio del derecho comparado e internacional. El marco teórico orienta en cuatro ejes:

- a) Corrupción.
- b) Tipología.
- c) Clasificación.
- d) Normatividad.

Además, señala la dificultad de coordinación entre los órganos de los distintos órdenes que integran el Sistema Nacional Anticorrupción, principal objeto de la

investigación, que se refiere a la capacidad de sancionar penal y administrativamente, a fiscalizar y auditar, acceder a la información y crear, implementar y evaluar políticas públicas para prevenir la corrupción (Guerrero Agripino y De Santiago Álvarez, 2020).

En el marco teórico se podrá vislumbrar un estudio sobre la tipología de la corrupción en México. Las instituciones y políticas públicas que se encuentran al frente de la lucha contra la corrupción en el Estado mexicano y su evolución a través de los sexenios que conforman el objeto de estudio, y su afectación al interés general.

En una última etapa, se presentará la propuesta de reingeniería de dichas instituciones e instrumentos en el ámbito federal, y por último la comparación en el ámbito internacional verificando que el Estado mexicano cumpla con las expectativas de los estándares internacionales.

El reto de conciliar esta problemática con la teoría, como lo exige la academia, consiste en vincular la realidad relacionada con un problema, desde la observación de como se realiza y como se concibe, con los elementos del derecho público; el derecho constitucional clásico y moderno, además del derecho administrativo, lo cual tiene como consecuencia un vínculo entre la realidad que representa la corrupción con un análisis del derecho relacionado con el derecho sancionador.

Para ser más precisos sobre esta innovación por parte del Sistema Nacional Anticorrupción, su legislación concurrente y su política nacional, existen novedades en la materia, como la inclusión de los particulares como corresponsables con los funcionarios públicos porque la corrupción se da entre dos o más personas.

Un punto importante de la teoría consiste en el mal que se le hace a la cosa pública, y como la corrupción afecta a la sociedad en todas sus dimensiones, sin respetar condición alguna del ciudadano.

La corrupción, a pesar de no ser institucional, erosiona la confianza del ciudadano en las instituciones públicas, en los funcionarios públicos y en los gobernantes. Ante el descontento de la ciudadanía es común ver en las campañas electorales las

propuestas para su combate, por lo cual en gran parte de la bibliografía se lo describe ver como un *cáncer* que afecta a todos los Estados.

Justificación de la investigación

Hoy día es evidente la creciente desaprobación en la gestión de los gobiernos, por lo cual es imperativo tomar conciencia de la administración desde una perspectiva eficaz y eficiente, y desde una perspectiva económica que satisfaga la transparencia y honradez en la resolución de las exigencias sociales.

Al ser tan polifacética, la corrupción tiene como consecuencia una fenomenología bastante compleja, por lo cual es menester en esta investigación describir sus causas y consecuencias, así como su tipología en el Estado mexicano y constatar si es suficiente en comparación con la planteada por el marco normativo internacional. La clasificación de la corrupción que se tipifica de la siguiente manera:

- 1) Abuso de autoridad.
- 2) Coalición de servidores públicos.
- 3) Cohecho.
- 4) Concusión.
- 5) Ejercicio indebido del servicio público.
- 6) Enriquecimiento ilícito según el Código Penal Federal (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2023c).
- 7) Intimidación.
- 8) Peculado.
- 9) Tráfico de influencia.
- 10) Uso indebido de funciones.

Es imperativo analizar la naturaleza de las relaciones de los órdenes de gobierno, así como la interacción entre los mismos en esta lucha contra la corrupción e impunidad, así como descubrir la complejidad de estas relaciones y la eficiencia que derivan de las mismas en esta lucha del Estado mexicano.

Lo anterior busca conjugar esfuerzos de estos órdenes en conjunto con el resto de los actores involucrados. Sin embargo, tal cosa no se está cumpliendo, por lo cual la necesidad, de acuerdo con esta investigación, consiste en plantear una propuesta de reingeniería de los instrumentos y de los actores involucrados, como las diversas instituciones que conforman el Sistema Nacional Anticorrupción, con la finalidad de atender todas aquellas limitantes y mejorar las competencias correspondientes a cada una de ellas, lo que favorece la relación intergubernamental y el trabajo en conjunto de los actores partícipes.

Una vez dado el planteamiento de la reclasificación o complementación de la tipología y tipificación de ésta en el Estado mexicano, la reingeniería en el diseño de las instituciones y el análisis de las políticas públicas derivadas de la misma, tenemos la necesidad de comprobar la funcionalidad y eficiencia de dichas propuestas, siendo las estrategias internacionales contra la corrupción el parámetro de partida en el punto comparativo.

En este orden de ideas, el Estado mexicano cuenta con diversos esfuerzos a través de leyes, instituciones y políticas públicas derivadas de las mismas que se busca aplicar a través del combate a la corrupción. Sin embargo, no es suficiente, ya que no se erradica del todo la desconfianza por parte de la ciudadanía acerca de que son eficientes para tal objetivo y no privilegian sus derechos.

Como conclusión a esta introducción, podemos decir que este trabajo de investigación ha evolucionado, al igual que la propuesta a desarrollar, lo que permite percibir la imperativa necesidad de la reingeniería interna de los instrumentos para la lucha anticorrupción de la cual forma parte el Sistema Nacional Anticorrupción, así como la relación de sus actores interinstitucionales y sociales y su legislación para

un buen funcionamiento, ya que el esquema actual hace que todos seamos vulnerables y no gocemos de seguridad jurídica, lo cual resulta desfavorable para la lucha anticorrupción por el hecho de que la cultura social la sigue incitando.

Objetivos de la investigación

Objetivos generales

Señalar la dificultad de la coordinación y la cooperación entre los actores que conforman el Sistema Nacional Anticorrupción, principal objeto de la presente investigación, para lo que es necesario especificar y delimitar sus atribuciones y competencias, además de sus homólogos en los sistemas locales y a la reglamentación complementaria del Sistema Nacional Anticorrupción, así como a su evaluación.

Objetivos específicos

Establecer mecanismos y sistemas de supervisión de confiabilidad para que las instituciones y políticas públicas al frente de la lucha contra la corrupción en el Estado mexicano formen parte importante para de la coordinación y cooperación entre los actores que conforman el Sistema Nacional Anticorrupción.

Hipótesis

Los instrumentos en la lucha anticorrupción dentro del Estado mexicano necesitan someterse a un proceso de reingeniería que les permita eficientar sus objetivos institucionales.

Capítulo 1. Morfología de la corrupción, enfoques y teorías

Al hablar sobre corrupción es importante darnos cuenta de que es un problema que atenta contra cualquier sistema político y su sociedad, lo que arroja un gran número de dudas respecto a las aproximaciones del concepto y sus tipologías, por lo cual es necesario dar una aproximación del concepto desde la dimensión normativa y la conductual.

1.1. Concepto de corrupción

El tema de la corrupción ha sido tratado desde la antigüedad, pero es relativamente nuevo su abordaje en el estudio de la política, jurídica y económica. Sus alcances son del orden local, nacional e internacional.

En un primer momento es necesario cuestionar el significado de corrupción, ya que se trata de un conflicto social que afecta gravemente al Estado y cuya problemática es recurrente; asimismo, es un término al que se hace alusión en discursos políticos, académicos, de los diferentes órganos de gobierno y de la sociedad.

Por tratarse de un término puntualizado en diversas disciplinas, la corrupción se ha convertido en un problema multidimensional que provoca dificultades en cuanto a una concepción y definición única de la problemática, motivo por el cual es importante establecer un concepto puntual riguroso (Guerrero Agripino y De Santiago Álvarez, 2020).

1.2. Concepto operacional

Para comprender mejor este malestar múltiple, debemos ponernos de acuerdo en su definición. En el mundo anglófono existen diversas definiciones sobre la corrupción. El *Safire's political dictionary* define la corrupción como: "El dinero o propiedad ganada mediante la corrupción política" (Safire, 2008, pág. 287). Corrupto es quien recibe el dinero o busca la paga. La construcción estándar del inglés nombraría

ordinariamente como corrupto al que realiza una paga, como corruptor, sin embargo, no es de uso común porque el corruptor se considera menos escandaloso que el funcionario que “traiciona la confianza pública” (2008, pág. 287). Por otra parte, *The dictionary of law Merriam-Webster* (1996) define “corrupto” como un motivo ilegal; conducta ilegal destinada para asegurar un beneficio para sí mismo o para un tercero: se trata del corrupto y el corruptor.

El *The essential dictionary of law* define la corrupción como “el abuso de una posición oficial para un beneficio personal, práctica deshonesto de quien ostente una posición oficial”, dicho de otra manera, de un *soborno*. Por otra parte, “corrupto” puede ser alguien dispuesto a un acto deshonesto a cambio de dinero o algún otro beneficio (Hackney, 2004).

Los franceses definen la corrupción como “la degradación de un régimen político cuando los dirigentes pierden de vista el bien común por defender sus intereses particulares” (Nay, 2008). Por otra parte, hablan de “corrupción política cuando clasifican los funcionarios públicos utilizan medios ilegales o ilegítimos para promocionar sus intereses, distintos a los que son propiamente su función”. Además, hacen “un llamado a pensar que la corrupción supone pensar corruptos y corruptores” (2008). Por otra parte, el diccionario jurídico de Cornu (2000) define la corrupción como un:

Desvío o tráfico de la función [pública o privada] puede ser pasiva cuando un individuo se deja comprar por ofertas, promesas, donaciones, presentes o cualquier ventaja con tal de cometer un acto propio de su función o de abstenerse de éste mismo; puede ser activa cuando un individuo remunera por los mismos medios la complicidad de un servidor.

El *Diccionario de la Real Academia Española* (Real Academia Española, 1984) precisa el concepto de corrupción como la “acción y efecto de corromper o corromperse”, “alteración o vicio en un libro escrito” y “Vicio o abuso introducido en

las cosas no materiales”, y en una acepción más específica incorporada a partir del 2001 dice que “En las organizaciones, especialmente las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole de sus gestores”.

Bautista (2009) analiza en el sentido amplio el concepto *corrupción* desde su significado etimológico *corruptivo*, lo cual representa la alteración de algo existente, y desde esta perspectiva toda acción desviada constituye un acto de corrupción.

Como fenómeno, la corrupción se ha proyectado en el ámbito internacional como un problema que afecta a los Estados desde muy diversos frentes. En el ámbito internacional la corrupción tiene un enfoque integral que toma en cuenta diversos aspectos, como el político, la gobernabilidad, la transparencia, la desigualdad, entre otros, como se ha constatado en las diversas definiciones anteriormente expuestas.

La globalización ha sido un factor clave que ha catapultado el fenómeno de la corrupción; como muestra de ello es menester tomar en cuenta el flujo de información, la transferencia de tecnología y la sincronía que ésta brinda, lo que posibilita el desarrollo de un sistema de información que permita estar conscientes de las acciones emitidas por el Estado para combatir la corrupción.

Lo anterior demuestra que el tema en torno a la corrupción es de los problemas con más relevancia para la sociedad mexicana a pesar del uso dado al concepto de corrupción y sus tipologías, aunque aun así no es del todo claro por tratarse de un concepto indeterminado y “cualquier aproximación conceptual al fenómeno de la corrupción se encuentra predispuesta por cierto grado de relativismo, esto por cuanto ‘la imagen’ de la corrupción depende del trasfondo cultural, económico, político y social que se atribuya” (García San Inocencio, Rivera Hernández, 2015, p. 28).

En México, la definición de corrupción es pobre. Los diccionarios apenas mencionan al hecho de corromper y no el de la corrupción, y se la define como acción de “viciar, pervertir, sobornar cohechar” (Ediciones Larousse, 2001), y a su vez se trata de la acción de sobornar: “Dar dinero o regalos a alguien para conseguir algo, generalmente ilegal o injusto”.

En cuanto a la academia, apenas se comienza a plantear la definición como consecuencia de una problemática jurídico-política debida a los recientes escándalos de corrupción en los tres ámbitos de gobierno, además del sector privado, como empresas y particulares.

El portal de la Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal define la corrupción como: “El abuso del poder para beneficio propio”. Esto se refleja en las recientes reformas a la Constitución federal y en algunas locales, así como las reformas legales consecuentes. Lo anterior lleva a la necesidad de conceptualizar la corrupción desde una perspectiva doctrinal.

Las aproximaciones conceptuales son tan vastas como las cuestiones acerca de las instituciones sociales, históricas, de cultura o de ética; para Lascano (2007) la corrupción se debe estudiar desde la perspectiva moral, económica e institucional.

Desde la perspectiva conductual tenemos a Álvarez Medina (2007), quien la califica de moral, mientras que Klitgaard (1994) la define como la carencia de ética, y Dehesa (2002) como un incruento, cotidiano y silencioso holocausto cuyas consecuencias son incalculables.

Desde una perspectiva normativa, Rose-Ackerman (2001) ve la corrupción como el abuso del poder, Ramírez y Veraldi (2018) como un problema de justicia, y Morris (1991) y Garzón Valdés (2007) como el incumplimiento de la norma.

Entonces podemos concluir que siempre será primordial el enfoque y contexto donde situemos la corrupción para interpretarla y analizarla, pero sobre todo para que exista una tipología y clasificación de la misma.

1.3. Tipología de corrupción

Las tipologías penales son muy variadas, ejemplo de ello es la observación de Carbonell y Vázquez (2009) sobre la existencia mínima o básica de corrupción.

- 1) **Abuso de autoridad.** Acción donde se hace mal uso de la autoridad asignada. El *Diccionario de la Real Academia Española* (Real Academia Española, 1984)

lo define como “Ejercicio por un funcionario o autoridad pública de las potestades inherentes a su cargo de manera prepotente o para fines distintos del interés público, ya sea en sus relaciones con los particulares o con sus subordinados”.

- 2) **Alteraciones del mercado.** Se realiza por un agente público que actúa de tal manera que se favorezca a un particular, y que asimismo perjudica a un tercero a través de la negativa o modificación del precio de un bien (Klitgaard, 1988).
- 3) **Arreglos.** Dos actores, público y privado, establecen un pacto de beneficios recíproco en perjuicio del público, de manera que una decisión oficial beneficia a un particular a cambio de una contraprestación.
- 4) **Cleptocracia.** Privatización de fondos públicos, entendida como un sistema de gobierno donde prima el interés por el enriquecimiento ilícito propio a costa de los bienes públicos (Tablante, 2018).
- 5) **Cohecho.** Delito que comete un particular que ofrezca, prometa o entregue dádiva o retribución a la autoridad, funcionario o servidor público con la intención de que actúe en beneficio de un tercero (Van Weezel, 2010).
- 6) **Colusión privada.** Cuando dos o más empresas se ponen de acuerdo para incrementar los precios de determinados productos de forma artificial, con relación a la compra de bienes o servicios por parte de la administración pública (Carbonell y Vázquez, 2009).
- 7) **Colusión.** Práctica tipificada como delito cometido a partir de la actividad de varios potenciales o actuales proveedores-oferentes de las instituciones del Estado, encaminada a acordar en secreto la conducta a seguir por todos con el propósito de evitar la competencia entre sí y beneficiarse ilegítimamente de mejores condiciones, o gozar de condiciones favorables específicas (Giralt, 2018).
- 8) **Concusión.** Infracción cometida por un funcionario cuando abusa de su poder para exigir un beneficio o dádiva a cambio de ejercer justicia (Valeije, 1994).
- 9) **Especulación financiera con fondos públicos.** Inversión de fondos públicos en el mercado financiero con el objeto de obtener beneficios particulares (Carbonell y Vázquez, 2009).

- 10) **Extorsión.** Modalidad de delito pluriofensiva, caracterizada por el contexto social donde se realice; desde una perspectiva genérica se considera una presión mediante amenazas de parte del agente público hacia un particular como medida de realización de una contraprestación irregular en beneficio de dicho agente (Goicochea, 2018).
- 11) **Parcialidad.** Corrupción política que lleva a cabo una discriminación en la toma de decisiones para favorecer a un actor en particular (Carbonell y Vázquez, 2009).
- 12) **Malversación o peculado.** Apropiación indebida o desviación por un funcionario público o dirigente de una institución, o que cumpla una función en ella de bienes, fondos o títulos públicos o privados, a los que se da uso o sustracción indebida (Organización de los Estados Americanos, s. f.).
- 13) **Soborno.** Recompensa irregular para influir sobre otro actor con relación a una decisión que debiese ser objetiva e imparcial (Garzón Valdés, 2007). Para que ocurra se requiere de un encuentro entre un ciudadano particular y un empleado público, donde el primero induce una respuesta mediante el ofrecimiento de una recompensa monetaria (Morris, 1991).
- 14) **Tráfico de influencia.** Se utilizan capacidades de un actor, reales o simuladas, con la promesa de interceder ante un funcionario, servidor público o persona influyente para modificar decisiones públicas o privadas en beneficio propio o de terceros (Rojas Vargas, 1999).
- 15) **Uso de información privilegiada.** Cualquier persona que en razón de su cargo, posición o actividad o relación acceda a información privilegiada sobre operaciones de adquisición o enajenación a realizar en materia de inversiones institucionales para beneficio propio y en detrimento del interés general (Alcalde Rodríguez, 2000).

Laporta y Álvarez (1997) hacen una amplia enumeración acerca de los tipos de corrupción, y Bautista (2009) observa que dichos actos suelen ser de origen antiaxiológico. Las manifestaciones se representan de acuerdo con la dimensión que alcanza la corrupción y su clasificación debido a su naturaleza y aspectos en común que coinciden en el desvío de actos previamente establecidos.

1.4. Clases de corrupción

Las clasificaciones que se hacen alrededor de la corrupción son variadas, como aquella que pretende determinar que la corrupción puede ser administrativa, política, corporativa o privada. La corrupción privada es de los mayores problemas; Sánchez González (2012) hace hincapié en que la corrupción administrativa es el gran mal del Estado mexicano.

Casar (2016) difiere de las anteriores definiciones, y señala que la corrupción corporativa es el fenómeno más extendido en el ámbito internacional. Es imperativo conceptualizar puntualmente cada tipo de corrupción.

- a) **Corrupción administrativa.** Se manifiesta en los diversos órdenes de gobierno, siendo puntual a los servidores públicos y sus acciones antijurídicas, vinculando al corruptor con el corrupto en un escenario privado, y tiene consecuencias inmediatas sin afectar directamente a terceras personas (Orrego Larraín, 2000). Las aduanas son las áreas más vulnerables en México para este tipo de corrupción, junto con la policía y las áreas administrativas de los diversos órdenes de gobierno y en las diferentes estructuras de la administración pública, que involucran la decisión del funcionario público y donde la ciudadanía acude a realizar trámites o servicios.
- b) **Corrupción corporativa.** Es aquella dada en la iniciativa privada, y se practica en sectores económicos con la finalidad de obtener privilegios; este tipo de corrupción conduce a un clima de negocios poco confiable (Epstein, 2016). Un ejemplo de lo anterior son las licitaciones o permisos concedidos por los distintos órdenes de gobierno.
- c) **Corrupción privada.** Sucede en diversos sectores sociales a partir de violaciones de normas, lagunas legales y defectos estructurales en el sistema o en las instituciones con el fin de obtener una ventaja, y puede afectar el interés general tanto social como de la comunidad a la que pertenecen los agentes. Ejemplo de esto son las empresas con proyección pública como entidades financieras,

sociedades emisoras de valores, concesionarias de obra y servicios públicos, etc. (Carbajo Cascón, 2017).

- d) **Corrupción política.** Tendencia a manipular el desempeño de la política, instituciones y reglamentos de procedimiento para obtener recursos y financiamiento por parte de los actores responsables de la toma de decisiones políticas, lo que consiste en el abuso en el ejercicio de funciones con el fin de incrementar su patrimonio, estatus o poder (Guerrero Agripino y De Santiago Álvarez, 2020).

Respecto a las formas de corrupción política es debido a la amplitud del concepto; para Alonso y Garcimartín (2011) se pueden esquematizar de la siguiente manera:

- a) **Entidad.** Los autores hacen notar diferencias sustanciales entre la corrupción burocrática y la política.
- b) **Impacto.** Se concentra en diferenciar el tipo de soborno entre el utilizado para reducir costos y el que pretende ampliar beneficios.
- c) **Promotor.** Hace referencia al soborno y la extorsión; se debe a que de un determinado autor proviene el acto ilícito.
- d) **Naturaleza del compromiso.** connivencia entre corruptor y corrupto, o como consecuencia del influjo del beneficiario.
- e) **Extensión de la administración.** Se concentra en distinguir los alcances de corrupción entre los actores de la administración central y sus dependientes.
- f) **Predictibilidad.** Corrupción previsible e impredecible.
- g) **Materialización.** Implica el beneficio obtenido por la acción cometida, donde se hace una diferencia entre la obtención de un favor monetario y el que no implica dicho recurso.

En la doctrina podemos ver la distinción entre las diversas clasificaciones de la corrupción ya mencionadas, un ejemplo de esto es lo señalado por Laporta y Álvarez (1997): “Toda corrupción administrativa es una manifestación de la corrupción pública, pero no toda corrupción pública es administrativa”.

Sobre la corrupción privada, su impacto es mucho más grande que la corrupción corporativa debido a que la primera afecta a la libertad de competencia en el mercado, su desarrollo y los intereses en general, mientras que la segunda solo afecta a los particulares en cuestión (Barahona Krüger, 2004).

Es importante tomar en cuenta las diversas perspectivas teóricas acerca de la corrupción, y no solamente la clasificación en razón de poder de ampliar el panorama sobre el tema y los actores, así como el entorno que lo constituyen.

1.5. Perspectivas teóricas sobre la corrupción

Hoy en día no existe un Estado que no padezca los estragos de la trama multifacética de la corrupción. Las distintas prácticas corruptas difícilmente parecen ceder ante los diversos actores y sus esfuerzos en la lucha y combate a la corrupción, fenómeno complejo que admite múltiples enfoques, por lo cual se analizará desde una perspectiva institucional, cultural y funcionalista.

1.5.1. Enfoque institucional

El establecimiento de la escuela institucionalista a finales del siglo XIX ocasionó un énfasis de los aspectos normativos y metodológicos, además de situar una posición del observador que intenta analizar el mundo que lo rodea y los distintos fenómenos sociales.

Dentro de este enfoque, un aspecto importante es la regulación a través de la legislación, donde a partir de marcos institucionales se puede crear una atmósfera de credibilidad para la vida pública en el sistema democrático, por lo cual es menester del Estado (por medio de la administración pública) disponer de una

legislación vigente en la materia de corrupción que sea aplicada de manera continua (Sánchez González, 2012).

La visión legislativa presentada por la Secretaría de la Función Pública respecto a la corrupción pertenece a este enfoque, donde es evidente la conducta que desvía los deberes formales del servidor público a la generación de beneficios personales.

Las características de este enfoque se basan en dos características: la primera, las leyes que definen los actos de corrupción de los que no lo son, y la segunda, se permite ubicar las condiciones de la corrupción y su motivación.

La norma internacional de auditoría de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI 1240) define la corrupción como el abuso a toda conducta deficiente o impropia utilizada por la autoridad de manera ilegítima a fin de favorecer intereses personales, como una desviación de principios federales de la conducta.

Desde este enfoque se analiza la efectividad de la normativa establecida entre lo escrito y la práctica; el estudio de esta perspectiva involucra una comprobación y verificación del incumplimiento de este marco normativo al interior de las instituciones para su análisis, lo que desencadena reglas informales en las que se desenvuelve la corrupción (Trejo, 2015).

1.5.2. Enfoque cultural

Una de las perspectivas que se discuten acerca de la corrupción ocurre por medio del enfoque culturalista donde se analizan interacciones sociales, así como sus consecuencias. Uno de los principales conceptos es su dinamismo intangible. Hacer alusión al tema de la corrupción desde este enfoque permite tomar como análisis las tradiciones y costumbres (Trejo, 2015).

Se ha identificado que el peso de las costumbres y tradiciones en algunos países hace que el fenómeno de la corrupción se desarrolle con mayor facilidad, a la inversa

de los países preocupados por crear una cultura de la legalidad (Alonso y Mulas Granados, 2011).

En la actualidad, las deficiencias de la democracia representativa generan un fenómeno político-cultural, manifestado en una distancia entre los órdenes de gobierno y la ciudadanía.

Lo anterior propicia una intermediación política que moldea una identidad ciudadana y obstaculiza las posibilidades de participación y fomento del pragmatismo (Tejera, 2006), por lo cual bajo este enfoque se mencionan las condiciones del régimen político que sienta las bases para que la sociedad se vuelva tolerante a la corrupción.

La presencia de desviaciones sociales siempre tiene la posibilidad de traspasar las fronteras establecidas, lo que puede ocasionar que el individuo en un instante se encuentre inmerso en una comunidad llena de corrupción y pierda su capacidad de percepción haciendo rutinario el fenómeno de la corrupción (Bautista, 2009).

La normalización de la perspectiva que describe a la corrupción como una situación cultivable termina por contaminar al conjunto social, e influye en la conducta de los individuos. La corrupción se sostiene dentro de un marco normativo informal, lo cual hace que los actos repetitivos por sus actores se solidifiquen, se estructuren y profundicen en los marcos normativos institucionales.

México se ha convertido en un país donde la corrupción es un problema de índole cultural, donde los altos índices de este fenómeno cunden en instituciones, desempeño de servidores públicos, sector empresarial y sociedad en general (Guerrero Agripino y De Santiago Álvarez, 2020).

1.5.3. Enfoque funcionalista

Este enfoque explica la corrupción como una consecuencia de la disfunción social dentro de un proceso de transición, y genera una desproporción entre la legislación

no vigente y las nuevas fuentes de poder. En dichos procesos la política origina en nuevas ambiciones.

La tesis primordial de este enfoque es consecuencia del dinamismo ocasionado por el cambio social y la movilización política, al igual de forma agregada con el lento desarrollo de las instituciones políticas (Martínez Gaitán, 2018).

Estos cambios menoscaban los fundamentos tradicionales de las instituciones políticas y afectan la creación de nuevas bases que tengan como objetivo la legitimidad y la eficacia en la génesis de las instituciones (Isunza, 2016).

La corrupción y sus causas tienen muchas similitudes con las de la violencia; ambas fomentan la debilidad de las instituciones políticas y los medios ilegítimos para presentar exigencias al sistema. El uso de la función pública como medio para enriquecerse, implica que los valores políticos y económicos se menoscaban por los intereses individuales.

En una sociedad como la mexicana donde existe una sólida desigualdad, las salidas de la corrupción seguirán vigentes, mientras que los mecanismos institucionales continuarán deficientes, sin cambios estructurales y con el consecuente fomento de la disfuncionalidad del Estado (Isunza, 2016), por lo cual siempre se debe recurrir a teorías fundamentales para darle sustento a lo analizado.

1.6. Teorías fundamentales, sustento de la investigación

En la actual lucha contra la corrupción se vulneran principios fundados filosóficamente y reglas supremas que no pueden ser rebasadas, donde se enuncian principios de las instituciones y sus límites, tal como señalan las teorías referidas en el marco teórico.

Este marco teórico está basado en el derecho constitucional clásico y el moderno, y la teoría del derecho administrativo que derivan del derecho sancionador. Estas ramas del derecho contemplan sanciones a actos indebidos contra el interés general, y en consecuencia el de la sociedad.

1.6.1. Teoría del derecho administrativo

Como se establece en la teoría del derecho administrativo, los principios administrativos provienen de la época de Napoleón I, donde se establecieron principios sancionadores a favor del individuo en el caso de que la autoridad violentara algún derecho establecido por la ley.

En esta teoría la administración ocupa un lugar importante en la organización del poder. Napoleón, emperador de Francia, organizó los poderes administrativos y ejecutivos, y la estructura y funciones de los distintos órdenes del gobierno. Estableció las distintas funciones de cada órgano del poder administrativo, y los inscribió en la ley siguiendo el orden constitucional.

La administración gobierna y debe entonces seguir los principios de la Constitución. La burocracia, es decir las oficinas de gobierno, deben respetar dichos principios.

En su momento fue algo novedoso, pero hasta la fecha en ocasiones no se respeta, de ahí la procedencia de amparos en el caso de México contra leyes secundarias y reglamentos operativos que afectan los principios constitucionales.

Es el caso de la Ley de Extinción de Dominio que busca debilitar al crimen organizado en el Estado mexicano, pero también constituye un riesgo para la sociedad en general porque la expone a perder su patrimonio, vulnerando su principio de inocencia y el acceso a la justicia, como el debido proceso.

1.6.2. Teorías del derecho constitucional clásico y moderno

Estas teorías poseen un fundamento filosófico proveniente de los siglos XVIII y XIX, para ello se establecen principios para la autoridad que fundamentan procesos garantistas en favor del individuo.

Estas teorías encuentran su base filosófica en grandes filósofos como Jean-Jacques Rousseau, John Locke, Alexis de Tocqueville y el conde de Montesquieu

(2003), entre otros, y argumentan que debe existir un orden de carácter obligatorio que garantice un orden en beneficio del individuo.

Rousseau (1970; Grimsley, 1977) refiere un contrato social donde todos pactan reglas jurídicas a seguir. Es decir, se forma un consenso donde todos se comprometen como un orden superior, y se establece que todo individuo puede participar en la elaboración de la ley de manera directa (electo) o indirectamente (eligiendo por medio del sufragio) en su elaboración. Habla de la propiedad que todo individuo debe tener como condición humana para vivir y producir trabajando. Locke (1990) destaca la necesidad de que el individuo disponga de garantías contra la tiranía monárquica y que la sociedad civil cuente con su propio gobierno; sin mencionar que sea electo, coincide con Rousseau en el sentido de un pacto social, y establece la necesidad de una organización de poder que garantice los principios de propiedad, libertad para producir y un gobierno civil.

Estos filósofos procuraron con sus ideas la preocupación de una libertad del individuo para desarrollarse en ellas como persona, cuya propiedad es esencial para que pueda desempeñarse como tal. ¿Si no, donde se desempeñará y donde producirá sus necesidades?

1.6.3. Derecho sancionador

Para ser más precisos, la vinculación con la teoría del derecho administrativo sancionador y el derecho penal es imperativa, pues la corrupción debe sancionarse. Hay novedades, como la inclusión de los particulares como corresponsables con los funcionarios públicos porque la corrupción ocurre entre dos o más personas, ya sean públicas o particulares.

El derecho administrativo sancionador reconoce en el Estado mexicano una rama autónoma del derecho penal donde se involucran principios fundamentales, en tanto que ambas son expresiones del *ius puniendi* del Estado (Navarro-Hernández, 2018).

Si en el derecho administrativo de carácter sancionador se invoca el principio de legalidad penal, el subprincipio de reserva de ley refiere que su aplicación no debe

ser completamente estricta, sino más bien relativizada en atención según el tipo de autoridad administrativa que sanciona el incumplimiento de una norma particular.

Las autoridades administrativas se caracterizan por las facultades otorgadas por el poder Legislativo que las habilita para introducir un ordenamiento jurídico de carácter técnico; en el caso del Sistema Nacional Anticorrupción y los órganos que lo componen, tienen como función principal restringir y proteger para perennizar una realidad cultural, económica o social ya alcanzada.

La corrupción no es institucional como señala el derecho sancionador, ya sea penal o administrativo. Un punto importante de la teoría consiste en el mal que se hace a la cosa pública, y la manera en que la corrupción afecta a la sociedad (Navarro-Hernández, 2018).

A pesar de no ser institucional, la corrupción erosiona la confianza del ciudadano en las instituciones y funcionarios públicos, y en los gobernantes. Ante el descontento de la ciudadanía es común ver en las campañas electorales las propuestas para su combate.

Hoy día es evidente la creciente desaprobación de la gestión de los gobiernos y sus órdenes federal, estatal y municipal, por lo cual es imperativo que tomen conciencia de la administración desde una perspectiva enérgica, eficiente y económica que satisfaga la transparencia y honradez, tan demandadas por el ciudadano.

Lo anterior permite visualizar la imperativa necesidad de reestructuración interna de la lucha anticorrupción de la cual forma parte el Sistema Nacional Anticorrupción, así como de la relación intergubernamental con el aparato estatal y local, y su legislación para un buen funcionamiento, ya que el esquema actual deja a todos vulnerables y sin goce de seguridad jurídica, lo que tiene como resultado el no favorecimiento a la lucha anticorrupción, ya que la cultura social la favorece, como ha ocurrido a lo largo de su evolución.

Capítulo 2. Evolución de la lucha anticorrupción: Perspectiva histórica, social y política

La corrupción es una amenaza multifactorial que ha estado presente en el transcurso del tiempo, ha evolucionado de acuerdo a los dinamismos sociales y se ha vinculado con el aumento de las desigualdades, injusticias y el constante cambio de exigencias sociales y la falta de respuestas por parte de los gobernantes.

Se ha recorrido un largo camino en la lucha contra la corrupción. Fue a principios de los años 90 que la corrupción se mencionaba en círculos oficiales y la sociedad reconocía su existencia. Con base en grandes esfuerzos y perseverancia aumentó la conciencia acerca de la corrupción, y se han incorporado diversos mecanismos para su combate.

Hoy día se entienden a la perfección los estragos que causa la corrupción, y en el ámbito internacional se ha resuelto que perjudica a los pueblos, tanto ricos como pobres, así como al sector público y privado, siendo todos afectados indiscriminadamente.

La Sociedad de Naciones (Organismo Internacional creado por el Tratado de Versalles en 1919) (United Nations, s. f.) anticipó la estructura básica para el sistema de Naciones Unidas, la cual indicaba el compromiso de los Estados suscritos a fomentar la cooperación entre las naciones para garantizar la paz y seguridad.

Las primeras organizaciones de carácter internacional establecieron cuestiones específicas. En 1945, tras la Segunda Guerra Mundial, 51 Estados se comprometieron y formaron la Organización de las Naciones Unidas (ONU), reunidos en la Conferencia de Organización Internacional con el propósito de redactar la Carta de las Naciones Unidas, firmada el 25 de abril al 26 de junio de 1945 y formalizada en 1948.

La cooperación internacional continuó y a finales de la misma década los organismos de la ONU se convirtieron en los principales actores del esquema internacional de cooperación.

La mayor parte de los recursos de la Organización están destinados a cumplir con el compromiso de la Carta de las Naciones Unidas, “promover niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social”; además, el capítulo IX: Cooperación Internacional Económica y Social y el X Consejo Económico y Social consagraron las condiciones necesarias para crear un sistema de cooperación internacional (United Nations, s. f.).

En 1993 se creó la Organización de Transparencia Internacional, de carácter no gubernamental, no partidista y sin fines de lucro debido a la falta de instituciones y convenciones de carácter internacional que trataran el combate a la corrupción en los ámbitos nacional e internacional, y sobre todo que propusieran estrategias de solución, lo que le ganó el reconocimiento a su agenda en el ámbito internacional.

Los capítulos nacionales de Transparencia Internacional (2021) se enfocan en concienciar a la población sobre los efectos adversos ocasionados por la corrupción, ya que ha dejado de ser un problema local para convertirse en uno transnacional porque se ha asumido el compromiso de crear amplias coaliciones de individuos y organizaciones para trabajar en conjunto o en lo individual con la finalidad de amainar la corrupción e introducir reformas, además de construir y fortalecer sistemas de integridad con el principal objetivo de concienciar sobre los valores de la transparencia y la rendición de cuentas en los sectores público y privado, además de crear conciencia en la sociedad sobre las consecuencias fatales en materia de corrupción.

El 31 de octubre del 2003, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas adoptó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que entró en vigor en diciembre 2005 con la finalidad de crear conciencia contra la corrupción y difundir el rol que juega este organismo para combatirla, prevenirla, y favorecer la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención de esta batalla, promoviendo la integridad de la gestión de asuntos y el patrimonio públicos.

En sus lineamientos dirigidos a los sectores público y privado, esta convención hace énfasis en el primero, ya que es más vulnerable a la corrupción, lo que tiene

como consecuencia actos con repercusiones más severas para los Estados (Senado de la República, 2004).

Los Estados parte deben comprometerse en mantener y establecer acciones sobre los compromisos a través de regímenes internos con reglamentación y supervisión, estableciendo sistemas apropiados para ello, como los actos de prevención, detección y sanción en el marco de la corrupción. La Asamblea designó el día 9 de diciembre como el Día Internacional contra la Corrupción.

Estos antecedentes de esfuerzos multilaterales para la lucha contra la corrupción se manifiestan a través de diversas organizaciones y convenciones de carácter internacional que concentran esfuerzos fomentando la cooperación internacional.

Actualmente hay más de 4 000 organizaciones no gubernamentales que participan en el Comité de Ayuda al Desarrollo de las Naciones Unidas para promover el desarrollo mediante diversas actividades, así como convenciones, consejos y organizaciones de carácter internacional suscritas por los Estados para combatir la corrupción, lo que se vuelve imperativo en la agenda pública internacional, ya que la ONU es consciente y se preocupa de que sus Estados miembros fortalezcan esta agenda; asimismo se considera prioritario que la sociedad civil impulse y promueva los ideales de la organización (United Nations, s. f.).

2.1. La corrupción, asunto de la agenda pública internacional

Diversas causas motivan que la corrupción sea incluida como uno de los principales temas dentro de la agenda internacional; se han creado diversas expresiones en torno al tema, destacando entre las más importantes la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas por su contenido y objetivos.

Hasta la década de los 90 la lucha de los Estados frente a la corrupción era considerada un asunto de carácter nacional, y por ende solo se regía por el marco normativo interno, con ciertas excepciones de poca importancia.

Diversas acciones han motivado este cambio, lo que significa la complicación en las relaciones internacionales de los Estados involucrados, lo que acelera la necesidad de replantear las normas internacionales vigentes para afrontar la situación desde una manera más eficaz, lo que requiere un enfoque amplio y multidisciplinario (Vargas, 2004).

El conjunto de factores ha causado que los Estados sumen esfuerzos mediante la cooperación internacional y establezcan medidas o acuerdos multilaterales para prevenir y combatir la corrupción dentro de su marco legal.

2.2. Características de los actos calificados dentro de un marco legal como actos de corrupción

Debido a las extensas manifestaciones de la corrupción, es necesario esclarecer las características que deben dotar de condiciones a las acciones para su calificación y posterior tipificación.

Arce Bravo (1987) reconoce tres criterios fundamentales al hablar de corrupción: ruptura, alteración y descomposición negativa del orden. Esta perspectiva define el sentido del concepto, donde si la conducta no se encuentra regulada no se puede considerar producto de la corrupción (Bautista, 2009).

Mientras la corrupción persista gracias a una norma quebrantada, un funcionario que obtenga beneficios de ese quebranto, a dicho beneficio se dará una consecuencia directa del acto (Arellano, 2012).

Estos aspectos culminan con la valoración de que el beneficio es el resultado de la desviación de actores protegidos por un ejercicio sistemático de las acciones, ocultamiento de esta clandestinidad, además de que convierten al fenómeno en sistémico y sustentan la simulación a través de pactos extraoficiales y acuerdos.

Gracias a la aceptación de ciertas prácticas en los distintos ámbitos sociales, los actores principales se encargan de cumplir las normatividades; las sanciones de los marcos normativos vigentes dependerán de las capacidades de éstos para recabar

evidencias sobre los hechos y actos de corrupción, por tal motivo es común que la administración contenga reglas no escritas y contradictorias en favor de prácticas que alientan y desarrollan las violaciones (Malem Seña, 2002).

La proliferación de la corrupción dependerá de gran parte de la construcción de mecanismos racionales y metódicos, así como de la capacidad de los instrumentos empleados para la detección. La corrupción como sistema tiene mecanismos específicos para evitar la vigilancia (Arellano, 2012). De acuerdo con Ortega (2006), lo anterior constituye una de las principales características de la clandestinidad, en este sentido de discrecionalidad el resultado atenta contra el bien común.

Los actos políticamente corruptos tienen una serie de características que los identifican y agrupan, entre los cuales destacan la alteración del deber, la obtención de un beneficio particular o para terceros y la valoración sobre el beneficio que da como resultado la desviación de los recursos. Laporta y Álvarez (1997) mencionan ocho factores fundamentales:

- 1) Salarios y remuneraciones deficientes a servidores públicos.
- 2) Falta de estabilidad de empleo o arbitraria condición laboral.
- 3) Ausencia o debilidad en las sanciones para los hechos y actos de corrupción, lo que tiene como consecuencia la impunidad.
- 4) Sobrerregulación administrativa que dificulta el cumplimiento de la norma.
- 5) Conflictos de intereses en el caso de servidores públicos, como una *doble lealtad* en la obtención de beneficios particulares.
- 6) Impacto económico en la toma de decisiones.
- 7) Falta de competitividad en ciertos sectores del mercado.
- 8) Falta de organización administrativa.

Según los autores citados, las características planteadas sobre la corrupción provienen de una perspectiva institucional y de su manera de afectar a las organizaciones.

Es importante destacar que sustantivamente, como problema ético, los actores deben ajustar sus conductas moralmente aceptadas, sin embargo, se alejan de estos principios (Arellano, 2012), lo que permite deducir que no se toma en cuenta uno de los principios rectores de la lucha y el combate a la corrupción: las medidas de prevención.

2.3. Las medidas de prevención de la corrupción: El sector público y privado

En los últimos años se han vislumbrado las diferentes formas que ha adoptado la corrupción, y como se ha convertido en un serio problema para la sociedad hace que se pierda la confianza en gobiernos e instituciones y disminuyan las inversiones, además de retardar el crecimiento económico al desestimular la inversión extranjera, todo en detrimento del bienestar de los ciudadanos.

De ahí que se ha convertido en tema obligatorio la promoción de diversas entidades fiscalizadoras superiores con el objetivo de diseñar instrumentos que permitan combatir la corrupción y ponerlos a disposición del Estado.

El establecimiento de marcos normativos y funciones de control, así como la colaboración y cooperación internacional tienen por objetivo una verdadera integración eficaz de las múltiples actuaciones en el ámbito internacional en la lucha contra la corrupción.

Muchas han sido las medidas propuestas para fortalecer el combate a la corrupción, es decir, de aquellas prácticas que operan en detrimento de una sana gestión pública. Una estrategia de acción que busque establecer medios de control en la lucha contra la corrupción y fortalezca la democracia debe sustentarse en:

- a) Independencia de los órganos de control.
- b) Participación ciudadana y promoción de la transparencia.
- c) Responsabilidad compartida.
- d) Propuestas.

2.3.1. Independencia de los órganos de control

Cuando hacemos alusión a esta independencia, se refiere a la gran necesidad de una plataforma jurídica de control cimentada en la imparcialidad, autonomía y la independencia, principios regulados en la Constitución, además de los propios de la auditoría gubernamental que la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores recoge en la “Declaración de Lima sobre Líneas Básicas de la Fiscalización” (Auditoría Superior de Fiscalización, 2021).

En esta declaración se establece que las entidades fiscalizadoras superiores solo cumplen eficazmente sus funciones cuando gozan de independencia de las instituciones de control, por lo cual no se encuentran sujetas a factores externos. Así mismo se dispone que estas entidades deben ser funcionales, y su grado de independencia y su sanción deben regularse en las constituciones nacionales.

En el caso de México, el organismo de control dotado de facultades para que los ciudadanos ejerzan su derecho a controlar el manejo del patrimonio público, sería la Auditoría Superior de la Federación (ASF), creada el 30 de julio de 1999 y en funciones desde el 1 de enero del 2000 con la finalidad de sustituir a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

La creación de la Auditoría Superior de la Federación da como resultado un actor clave para el fortalecimiento de políticas públicas, instituciones y buen uso de recursos por parte de la Federación, y que a su vez es el cuerpo técnico de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión facultado para imponer las modalidades a las que se sujetará el patrimonio público y la propiedad privada (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2023d, art. 27).

2.3.2. Participación ciudadana y promoción de la transparencia

La participación ciudadana es un pilar fundamental en la lucha contra la corrupción, ya que la sociedad está moralmente obligada a vigilar el comportamiento del Estado y el cumplimiento del manejo de los recursos públicos.

Se considera que la participación por parte del ciudadano es un proceso mediante el cual la ciudadanía se puede involucrar en la ejecución de acciones en asuntos públicos y privados, permitiendo así que se ejerza el derecho a participar en asuntos del Estado.

Es la exigencia social del cumplimiento por parte de las entidades públicas lo que se traduce en una mejor calidad de vida, una efectiva rendición de cuentas por parte del gobierno y acciones que prevengan y combatan la corrupción.

Por lo anterior, en el caso del Estado mexicano su entidad fiscalizadora ha divulgado su gestión a través de sus plataformas y de un mecanismo de participación ciudadana, como lo “El sistema para la recepción de irregularidades detectadas en el sector público”, o “Propuestas provenientes de cualquier ciudadano que formaran parte de los insumos de la metodología de programación de auditorías” (Auditoría Superior de la Federación, s. f., 2021).

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) también juega un rol muy importante al facilitar a la sociedad acceso a la información de carácter público y protección de los datos personales, y garantizar que cualquier autoridad, órganos constitucionales autónomos, o cualquier persona física o moral que ejerza recursos de carácter público entregue la información solicitada, siendo su principal objetivo promover la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública.

Además de garantizar el uso correcto de los datos personales, la tutela y el ejercicio del derecho de acceso, cancelación y rectificación de la información que tiene cualquier persona con respecto a su información, se convierte en herramienta fundamental para combatir la corrupción.

Gracias a la función de los distintos actores de la sociedad, al igual que otros organismos competentes como la Auditoría Superior de la Federación y el INAI y las mejoras en las directrices a seguir por las instituciones privadas dentro de la lucha contra la corrupción, que se dispone de una responsabilidad compartida.

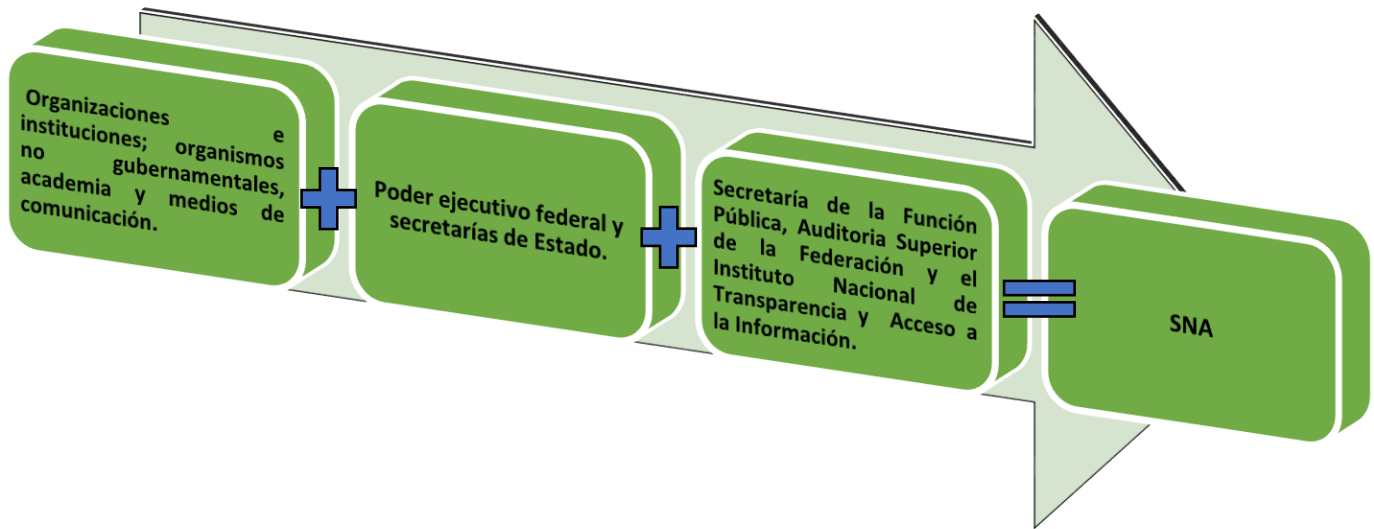
2.3.3. Responsabilidad compartida

La lucha contra la corrupción requiere una plataforma jurídica que sirva de base para la transparencia en la administración pública, su coordinación con los órganos de control internos y externos, así como los sectores públicos y privados.

La magnitud y profundidad del problema de tal naturaleza debe incluir los órganos de control internos y externos en colaboración con las políticas y estrategias para el combate de la corrupción, una judicatura activa en la detección, prevención y sanción de la corrupción, así como la promoción de transparencia y denuncia respecto a los actos y hechos de corrupción en ambos sectores tanto público como privado.

Derivado de lo anterior se han exigido altos estándares en ambos sectores en materia de ética, así como las legislaciones nacionales e internacionales obligan a dichos estándares, teniendo amplios beneficios para ambos sectores en el combate a la corrupción, fortaleciendo la calidad hacia la democracia por medio de sociedades meritocráticas, dejando de lado los hechos y actos de corrupción como motivante de la adjudicación de oportunidades. Los diversos actores que inciden en las medidas de prevención, es decir, en la política anticorrupción aplicada a los sectores público y privado (figura 1):

Figura 1. Modelo de actores vinculados a la política anticorrupción.



Fuente: Martínez Gaitán (2018), basado en Makowski (2016).

Es imperativo el desarrollo del sistema de control y la implementación de la política anticorrupción de una manera eficiente para desalentar los actos de corrupción a través de un marco normativo, el cual debe ser interactivo mediante la cooperación entre Estados y sus instituciones fiscalizadoras, así como los organismos no gubernamentales.

2.3.4. Propuestas

Las diversas propuestas que propone la agenda internacional se encaminan a su compromiso de reinventar de manera dinámica la lucha contra la corrupción en la agenda internacional.

Promoviendo el uso de estrategias y mecanismos definidos en sectores puntuales, tales como el registro de las empresas involucradas en los hechos y actos de corrupción, y emitir alertas respecto a las mismas. La creación de un fondo para promover un ámbito educativo y bicultural en el combate a la corrupción permitirá

establecer convenios multilaterales en la materia (Transparencia Internacional, 2021) acordes con los instrumentos de carácter local.

Este esfuerzo conlleva una evaluación constante y selectiva de las tendencias de la corrupción, así como los éxitos y fracasos de los mecanismos implementados para la lucha contra la misma. Estas actividades incluyen índices de fuentes de soborno, además de transparencia internacional y sus capítulos locales que gestionan continuamente diversas actividades de monitoreo en procesos gubernamentales, licitaciones, privatizaciones, financiamientos, etc.

El incremento de conocimientos y experiencias en la lucha contra la corrupción debe estar a la vista de todos, no solamente de los actores involucrados, con la finalidad de aumentar la toma de conciencia sobre las nefastas consecuencias de hechos y actos de corrupción, y diversificar las propuestas a implementar de acuerdo a las necesidades sociales de los Estados.

Por último, al ser la corrupción un mal que aqueja a todos los Estados y que sustrae los recursos asignados para propiciar el desarrollo, podríamos considerarlo un acto de terrorismo social que tiene como consecuencia la pobreza, el hambre y la muerte (Restrepo, 2003), lo cual podemos vislumbrar en sus antecedentes, como lo el caso que tuvo como consecuencia la elaboración del Acta Contra las Prácticas de Corrupción en el Extranjero de 1977 por Estados Unidos de Norteamérica.

2.4. Foreign Corrupt Practices Act (1977)

Las investigaciones realizadas por la Comisión de Bolsa y Valores de los Estados Unidos a mediados de la década de 1970 revelaron que más de 400 empresas estadounidenses admitieron haber cometido pagos ilegales a funcionarios gubernamentales, políticos y miembros de partidos políticos del extranjero.

Lo anterior tuvo como consecuencia la promulgación de la Foreign Corrupt Practices Act (Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero), ley federal de Estados Unidos de Norteamérica que prohíbe a las compañías o cualquiera de sus subsidiarias de origen estadounidense, sin importar su ubicación, sobornar a

funcionarios de gobiernos extranjeros para beneficiarse respecto a intereses comerciales (Criminal Division of the U.S. Department of Justice and the Enforcement, y Division of the U.S. Securities and Exchange Commission, s. f.). Esta ley fue promulgada por el presidente James Earl Carter el 19 de diciembre de 1977.

La Foreign Corrupt Practices Act, además de aplicarse en el ámbito internacional, se extiende específicamente a aquellas entidades cotizantes en la bolsa de valores y a las que emplean medidas contables y antisoborno.

Las disposiciones antisoborno de la esta ley son aplicadas por el Departamento de Justicia de Estados Unidos, y las de seguridad por la Comisión del Mercado de Valores de Estados Unidos, cuya violación puede tener como consecuencia sanciones civiles y penales para las empresas que las infrinjan.

Tras las enmiendas realizadas en 1998, esta ley es aplicable a empresas extranjeras a través de sus intermediarios que ayuden a facilitar o realizar actos de corrupción en territorio de Estados Unidos de Norteamérica (Criminal Division of the U.S. Department of Justice and the Enforcement, y Division of the U.S. Securities and Exchange Commission, s. f.).

La FCPA ha enmendado la Ley de la Bolsa de Valores de 1934 para exigir que todas las empresas con valores cotizados en ella dentro del territorio estadounidense cumplan ciertas disposiciones con la finalidad de mantener sus controles internos.

La primera acción de ejecución penal en virtud de la ley fue contra Finbar Kenny, quien había sobornado al primer ministro de las Islas Cook con 337 000 dólares por concepto de ingresos de los sellos postales para su campaña de reelección. En 1979 Kenny se convirtió en el primer ciudadano estadounidense en declararse culpable de violar la FCPA (McBride, 1982).

Entre los principales ejemplos de tal práctica destacan los escándalos de la Lockheed Martin, empresa dedicada a la industria aeroespacial, que pagó a funcionarios extranjeros para favorecer a su empresa desde finales de la década de 1950 hasta 1970. Un subcomité del Senado estadounidense, dirigido por el senador Frank Church concluyó que los miembros de la junta de la compañía habían pagado

a miembros de gobiernos amigos para garantizar contratos de aviones militares por 22 millones de dólares (Straub, 2010).

El escándalo provocó una considerable controversia política, lo cual llevó a la aprobación de la Foreign Corrupt Practices Act, además de provocar la renuncia del presidente de la compañía (Gerber y Jensen, 2007).

Otro ejemplo es el caso *Bananagate*, escándalo en Honduras donde la United Brands Company quedó en 1974 envuelta en un escándalo tras el suicidio Eli M. Black, presidente de la compañía, evento que desencadenó una investigación por parte de la Comisión y Bolsa de Valores, donde se descubrió el pago de 2.50 millones de dólares al presidente Oswaldo López Arellano a través de su ministro de economía. Si bien en ese momento no era ilegal que las empresas estadounidenses sobornar a funcionarios, sí lo era que lo ocultaran a sus accionistas (Fox, 2002).

Esta ley ha sido objeto de controversias y críticas, argumentando que su aplicación desalienta a las empresas estadounidenses para invertir en el extranjero. La ley se enmendó en 1988 con la finalidad de elevar los estándares en el hallazgo de sobornos (Miller et al., 2010).

De acuerdo con la FCPA, las empresas son responsables de las actividades que involucren tanto sus relaciones internas como externas, y aquellas empresas que operan en el ámbito internacional o contraten a terceros en países con altos índices de percepción de la corrupción poseen altos porcentajes de riesgo de realizar actos y hechos de corrupción.

Debido a lo anterior es importante combatir este riesgo por parte de las empresas en conformidad con la regulación de la FCPA, tanto por el Departamento de Justicia como por la Comisión del Mercado de Valores de Estados Unidos al aplicar la FCPA en sus dos vertientes, lo que ha llevado a las empresas a intensificar sus controles internos.

2.5. La lucha anticorrupción en México, una perspectiva política

Desde sus orígenes, la lucha contra la corrupción en México ha sido un tema difuso entre las instituciones del Estado, pasando por las instituciones del México independiente, muy alejadas de las instituciones del México democrático. A pesar de esto, el régimen federal, las instituciones y la división entre poderes han tenido vigencia desde la mitad del siglo XIX (Faya Viesca, 1988; Martínez Gaitán, 2018).

La lucha contra la corrupción en México ha tenido características diversas a lo largo de su historia; en el siglo referido la preocupación principal radicaba en la Hacienda Pública, mecanismo de la administración central de donde provienen los antecedentes de la fiscalización estatal; el primer de estos antecedentes fue la inauguración del Departamento de Cuenta y Razón, dependiente del Ministerio de Hacienda encargado de formular presupuestos dentro de la administración Pública (Kaiser, 2014; Martínez Gaitán, 2018).

No fue sino a finales del siglo siguiente cuando surgió la responsabilidad de los funcionarios públicos como entes de control interno para sancionar y prevenir los hechos y actos irregulares del personal mismo de otras entidades centralizadas y paraestatales, lo que les distingue de sus homólogos del siglo XX, donde la preocupación democrática se ha concentrado en las nuevas entidades responsables de vigilar la rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio de funciones (Martínez Gaitán, 2018).

2.6. Inicios de la lucha contra la corrupción en el Estado mexicano 1982-2000

Durante el mandato presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), del Partido Revolucionario Institucional (PRI), al percatarse de la relación entre el poder y el dinero abrigados por el sistema, se llevó a cabo un proceso de “renovación moral”, lo que requirió un cambio en el contrato político de México, para lo cual se estableció la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), responsable de las actividades de control interno de la administración pública federal en 1983, la cual solo estuvo en funciones once años.

En 1994, con la finalidad de que el Estado mexicano pudiera adecuarse a los estándares internacionales de control interno, se creó la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo con la finalidad de administrar los bienes de la Federación, desarrollar las dependencias y manejar sus controles internos.

Los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), ambos del PRI, continuaron con la agenda de esta secretaría, y se la empleó como agencia anticorrupción (Martínez Gaitán, 2018).

Esta falta de interés y actitud de los últimos gobiernos priistas concuerdan con el ensayo de Zaid (1986), “La propiedad privada de las funciones públicas”, donde dice que “la corrupción no es una característica desagradable del sistema político mexicano: es el sistema”; lo cual lleva a entender que en la medida que exista interés público los hechos de corrupción del Estado saldrán a la luz.

2.7. Un nuevo régimen 2000-2012

En el sexenio del presidente Vicente Fox del Partido Acción Nacional (PAN) se creó el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, que estableció el reglamento de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, mediante el cual se fundó “La Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal”, cuya finalidad fue coordinar las políticas públicas en la materia y fomentar la transparencia (Secretaría de la Función Pública, 2017).

Además de lo anterior, en el 2001 desapareció la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo administrativo y se creó la Secretaría de la Función Pública, además de agregar una Comisión Intersecretarial como órgano de coordinación y evaluación.

En el 2003 se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se expidió la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, que reemplazó a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por la actual Secretaría de la Función Pública (Martínez Gaitán, 2018).

Gracias a estas reformas el sistema de responsabilidades tiene una actualización basada en los artículos 108 al 114 de la Constitución mexicana (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2023d) dando origen a la Ley General de Responsabilidades Administrativas y el órgano interno de control de la Administración Pública Federal (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2016b; Martínez Gaitán, 2018; Secretaría de la Función Pública, 2017).

En el sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) también del PAN, no se resalta una clara prioridad sobre el combate a la corrupción. Claramente la prioridad de este gobierno fue el combate al tráfico de drogas y al crimen organizado (Morris, 2009).

A pesar del creciente aumento de los mecanismos en el Estado mexicano sobre la lucha anticorrupción mediante estos sexenios, dichos mecanismos siempre fueron ejecutados mediante programas gubernamentales del Poder Ejecutivo Federal, siguiendo sendas similares y modificando por muy poco las acciones y mecanismos establecidos en esta lucha contra la corrupción.

2.8. Aciertos y desaciertos 2012-2018

En el 2012, el precandidato a la presidencia de la república, Enrique Peña Nieto (PRI), prometió crear un organismo para combatir la corrupción, y la bancada de su partido presentó una iniciativa al Senado de la LXII Legislatura para la creación de una Comisión Nacional Anticorrupción (Martínez Gaitán, 2018). Desde ese momento inició un proceso institucional político que buscaba la instalación de un órgano anticorrupción, el hoy Sistema Nacional Anticorrupción.

La declaración del entonces presidente Peña Nieto tuvo cierta resonancia al proclamar a la corrupción “parte de la cultura mexicana” en el año 2014: “Estoy convencido de que el problema que tenemos para enfrentar la corrupción, parte primero de reconocer que es una debilidad de orden cultural” (Ramos, 2014), al participar en el evento “los 300 líderes más influyentes de México” y haciendo alusión posteriormente a lo mismo en agosto del mismo año en la conmemoración del 80

aniversario del Fondo de Cultura Económica, y posteriormente en mayo 2015 en su participación en el Foro Económico Mundial en Davos, Suiza.

Zaid (1986) formuló la necesidad de un cambio en el contrato político de México. En 1997, mediante la reforma política se pretendió ampliar el debate público y volver a los precedentes, lo cual resultaba imperativo en ese momento debido a los escasos esfuerzos de las administraciones federales para combatir la corrupción.

Sin embargo, no fue sino hasta el 2015 que se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, y su legislación concurrente en el 2016, que se tomaron verdaderas acciones en el combate a la corrupción y la impunidad en el Estado mexicano.

2.9. Estrategias de una cuarta transformación, 2018 a la actualidad

Aparte de la retórica en la presente administración del presidente Andrés Manuel López Obrador, representante de Movimiento Regeneración Nacional (Morena), que estará al mando del Estado mexicano del 2018 al 2024, no ha dado indicios de una política verdadera para combatir la corrupción a pesar de ser la principal bandera de su administración.

Abundan casos ilustrativos dentro de la actual administración de la inexistencia de esta estrategia y la inclusión a su círculo cercano de líderes sindicales ligados a la corrupción en administraciones pasadas.

Uno de los muchos casos destacables son las licitaciones *fast track* a causa de la pandemia del Sars-Cov2 (COVID-19), así como los contratos para la obra pública.

Su administración se ha dedicado a la persecución de funcionarios de administraciones anteriores ligados con casos de corrupción a través de la Unidad de Inteligencia Financiera.

Actualmente existe una Ley Federal de Extinción de Dominio, reglamentaria del artículo 22 constitucional (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2023d), y cuyo objeto es regular el decomiso de bienes producto o instrumento de un delito.

La aplicación de esta ley es federal, dado que actualmente el enriquecimiento ilícito está contemplado en el Código Penal Federal en el artículo 224, el texto constitucional técnicamente ya permite juzgar por este delito a los funcionarios (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2023c).

Por lo anterior era innecesaria una reforma legal, ya que con el marco legal vigente era posible decomisar bienes a servidores públicos corruptos, así como a sus dependientes económicos cuando no pudieran acreditar legítima procedencia.

La ampliación del catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva no es algo deseable. La imputación de delitos por hechos de corrupción es ambigua, no solo respecto al decomiso de bienes, sino al riesgo de ser privado de la libertad de manera preventiva.

Es decir, este enfoque punitivo lo único que hace es desincentivar la corrupción por miedo a ser privado de la libertad (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2018), lo cual genera una mayor corrupción y sobornos para evitar la pena.

Otra de las propuestas ha sido la presentada al Senado en diciembre 2018, que permite que el presidente pueda ser acusado por hechos y actos de corrupción estando en funciones. La propuesta de reforma no elimina el fuero constitucional otorgado al mandatario, pero abre la posibilidad de que sea acusado por actos de corrupción, delitos electorales y delitos graves previstos en el artículo 19 del Código Penal Federal (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2023c).

El presidente también ha propuesto ahorrar 700 miles de millones de pesos al no haber corrupción en las compras efectuadas por el gobierno, y si bien el combate a la corrupción si puede representar importantes ahorros para el gobierno, no hay elementos que permitan asegurar esta cifra.

Este ahorro anunciado no existe en el Presupuesto de Egresos Federal, y por el contrario, el gasto total planeado es incluso superior al de años anteriores, de acuerdo con la LXIV Legislatura.

Por último, otras de las promesas de combate a la corrupción fue la promesa de “cero tolerancia” en dichos actos perpetrados en Petróleos Mexicanos y en la Comisión Federal de Electricidad.

Además de la persecución a la academia por parte de este gobierno de la cuarta transformación, se hizo un recorte de funcionarios por presunta responsabilidad en desvío de recursos conocido como la “Estafa Maestra”, donde estuvieron involucradas universidades, de la cual no hay suficiente información por parte de la Fiscalía General de la República.

Actualmente en el Estado mexicano es más común ver a la corrupción de una manera más pronunciada en un contexto democrático. Debemos entender que no hay algo así como un “genoma mexicano” de la corrupción, sino que hay arreglos institucionales que la pueden fomentar o solapar, mientras que otros la obstaculizan o la hacen difícil de realizar; y uno de ellos sin duda es la transparencia de los actos gubernamentales (Carbonell, 2020) apegados también a los compromisos establecidos por el Estado mexicano en la agenda internacional en la lucha contra la corrupción.

Capítulo 3. Marco normativo internacional para prevenir combatir y sancionar la corrupción

Al ser la corrupción un concepto que se posiciona en el inconsciente colectivo de la sociedad, en la mayoría de los países se vuelve necesario resaltar la importancia del derecho internacional para fijar bases que sustenten las políticas públicas y los mecanismos para prevenir y desterrar prácticas corruptas por medio de los marcos normativos.

Por lo anterior es imperativo identificar las principales convenciones internacionales que tienen por objeto prevenir y combatir la corrupción, muestra de ello es que en la agenda internacional se han preocupado y procurado sistematizar normas para que los Estados las incorporen a sus agendas locales, marcos normativos y mecanismos, así como todo lo perteneciente a la lucha contra ésta.

3.1. Sistema universal de protección de los derechos humanos

El sistema universal de protección de derechos humanos tiene su fundamento en la Declaración de derechos humanos, elaborada por representantes de todas las regiones y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 diciembre de 1948, en París, Francia.

Desde entonces este sistema ha sido perfeccionado como un marco normativo sólido para que los Estados vigilen y cumplan con estos derechos de los ciudadanos.

Dentro del Sistema Universal existen procedimientos especiales a los cuales se sujetan los Estados suscritos, como las relatorías, grupos de trabajos o expertos independientes.

El Consejo de Derechos Humanos de la ONU es el principal órgano del sistema, y posee la facultad de emitir recomendaciones con el objetivo principal de fortalecer el derecho internacional en el contexto de los derechos humanos.

Dentro de este sistema universal existen atribuciones especiales, como la facultad de asesorar a los Estados sobre medidas para garantizar la adecuada protección de los derechos humanos, así como identificar, resaltar y elaborar propuestas a problemas actuales por parte de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, creada en 1993 como entidad internacional encargada de promover y proteger los derechos fundamentales de las personas, de dirigir esfuerzos en la materia y actuar contra la vulneración de los derechos humanos (*Puntal*, s. f.).

La Oficina del Alto Comisionado para la ONU para los derechos humanos apoya a los Estados a través de sus organismos encargados de proteger los derechos humanos, como también a los particulares para que ejerzan sus derechos.

3.2. Convención para combatir el Cohecho en Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, firmada en 1997

Esta Convención fue adoptada en París el 17 de diciembre 1977, y aprobada por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 22 de abril de 1999, según el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 27 de septiembre del mismo año, y entró en vigor hasta el 26 de julio.

El Estado mexicano se ha suscrito a este instrumento porque el cohecho es un fenómeno ampliamente difundido en las transacciones comerciales internacionales, cuya afectación tiene como consecuencia complicaciones morales y políticas, minando el gobierno y el desarrollo económico, además de distorsionar la competitividad en el ámbito internacional (Presidencia de la República, 1999).

Lo anterior atiende las recomendaciones emitidas por el Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico con fecha del 23 de mayo 1997 para luchar contra el cohecho en transacciones comerciales internacionales; esta organización ha exigido tomar medidas eficaces para combatir, disuadir y prevenir el cohecho practicado por funcionarios públicos del extranjero en transacciones comerciales internacionales, así como en la pronta y eficaz penalización del cohecho.

En lo estipulado en la Convención se acordó tomar las medidas necesarias para que cada Estado reconozca que se trata de un delito punible en su marco normativo, que se establecerá en dicho marco normativo la conceptualización de cohecho y para los fines de la Convención se aclaran los conceptos de servidor público extranjero, país extranjero y actuar o abstenerse de actuar en la ejecución de las funciones oficiales. Asimismo, se establecerán sanciones de carácter penal de manera eficaz y proporcionada.

Cada Estado será responsable de tomar las medidas necesarias dentro de sus marcos normativos, o en caso necesario la modificación de estos para adaptarlos a los fines establecidos en la Convención, además de propiciar la interacción en la investigación, detección, sanción, cooperación, monitoreo y seguimiento entre los Estados suscritos en la misma (Presidencia de la República, 1999).

Esta Convención exige a los Estados suscritos a que aplique la legislación anticuhecho no solamente a particulares, sino también a las empresas para que tengan responsabilidad de los hechos y actos derivados de la corrupción en su beneficio.

3.3. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, aprobada en 2000

Conocida como *Convención de Palermo*, fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre 2000, y aprobada por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 22 de octubre del 2002 (Presidencia de la República, 2002).

Con la presente Convención se busca alentar la cooperación para combatir y prevenir la delincuencia organizada transnacional y los actos derivados de la misma, conceptualizando lo que se entiende por grupo delictivo y tipificándola como conducta grave que constituye un delito punible con una pena establecida, así como estableciendo los productos del delito (Presidencia de la República, 2002).

Además de prevenir, investigar, enjuiciar el delito, la Convención tiene como objetivo fomentar que los Estados cumplan con las obligaciones que les corresponden como miembros, en armonía con los principios de igualdad, soberanía e integridad territorial.

Cada Estado deberá adoptar las medidas que consideren necesarias para adecuar su marco normativo y vigilar su cumplimiento, además de promover la cooperación internacional, regional y subregional entre autoridades judiciales a fin de combatir el delito y establecer la responsabilidad de los actores implicados.

Los Estados parte propiciarán asistencia judicial en lo que respecta a procesos, investigaciones y actuaciones judiciales relacionadas con los delitos tipificados en la Convención.

La presente Convención podrá completarse con uno o más protocolos, los Estados no quedarán vinculados a los mismos a menos que pasen a ser parte de ellos de conformidad con sus disposiciones (Presidencia de la República, 2002).

De la misma manera, los protocolos adicionales a esta Convención son de suma utilidad para la lucha contra el tráfico y el transporte ilícito de migrantes, y en la fabricación y comercio ilegal de armas de fuego, y en la trata de personas, haciendo énfasis en las mujeres y los niños.

Esta Convención y sus protocolos adicionales constituyen un punto de partida para una nueva etapa en la cooperación entre los países, fortaleciendo los derechos y obligaciones adoptados en otras convenciones internacionales.

3.4. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (aprobada en 2003)

La gravedad que plantea la corrupción, y las amenazas y problemas que acarrea para la seguridad social debido a que socava instituciones y valores propios de la ética, la justicia y la democracia son un asunto medular que compromete el desarrollo

que preocupa a los Estados parte de la convención (Presidencia de la República, 2004).

Conocida como Convención de Mérida por adoptarse en esta ciudad en diciembre del año 2003, fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 31 de octubre 2003, en Nueva York. El 29 de abril 2004 fue ratificada por 30 estados y aprobada por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión (Presidencia de la República, 2004), pero entró en vigor hasta el 14 de diciembre del 2005 (Presidencia de la República, 2005).

La relación entre la corrupción y otras modalidades de delincuencia, y los casos derivados de la misma pueden amenazar la estabilidad política de la sociedad y los Estados.

Por lo anterior, los Estados suscritos que aceptan que la corrupción ha cambiado de ser un problema local en uno transnacional que afecta a la sociedad y economía, lo que hace imperativo la cooperación internacional para prevenirla y luchar contra ella, establecieron adoptar medidas para prevenir y combatir eficientemente dicho fenómeno y fortalecer las normas existentes y promover la obligación del rendimiento de cuentas y la correcta administración de los bienes públicos.

Se ha determinado por parte de estos que es necesario una perspectiva amplia y multidisciplinaria para combatir y prevenir este fenómeno, asimismo se ha destacado la necesidad de asistencia técnica que ayude al desempeño de un rol importante para que los Estados mejoren sus condiciones en la prevención y combe eficaz a la corrupción a través del fortalecimiento de sus capacidades y la creación de instituciones.

La Convención busca prevenir, detectar y disuadir la transferencia internacional de activos ilícitamente adquiridos, y fortalecer la cooperación internacional para su recuperación, además se debe tener presente la adecuada administración de los bienes públicos, la equidad, la responsabilidad y la igualdad ante la ley; así mismo de deberá fomentar una cultura del rechazo de la corrupción (Presidencia de la República, 2004).

Se busca de igual manera conceptualizar las funciones de los funcionarios públicos, públicos extranjeros y los de las organizaciones internacionales públicas, los activos, el embargo, el decomiso, el delito determinante y la entrega vigilada.

Respecto al ámbito de aplicación, se busca la prevención, investigación y el enjuiciamiento de la corrupción, el embargo preventivo, la incautación, el decomiso y la restitución del producto de delitos tipificados. Los Estados parte buscan cumplir sus obligaciones de acuerdo con los principios de igualdad soberana e integridad territorial de los Estados (Presidencia de la República, 2004).

Es menester que cada Estado establezca y aliente prácticas eficaces para prevenir la corrupción, evaluar sus instrumentos jurídicos de combate y colaborar con los Estados parte, las organizaciones internacionales y regionales pertinentes.

Dichos Estados, de acuerdo con sus principios fundamentales de derecho interno, adoptaran las medidas y prácticas necesarias para transparentar las actividades propias de la administración pública, los sectores privados, la participación social, etc.

Cada Estado deberá adoptar las medidas que considere necesarias para adaptar su marco normativo y establecer vigilar su cumplimiento, además de promover la cooperación internacional, regional y subregional entre autoridades judiciales a fin de combatir el delito, tipificar los delitos pertinentes, y los productos de éstos, así como establecer la responsabilidad de los actores implicados.

Es importante que los Estados suscritos formulen, desarrollen y perfeccionen programas de capacitación específicamente concebidos para la prevención y la lucha contra la corrupción con la aplicación de medidas eficaces, capacitación de autoridades, evaluación y fortalecimiento de instituciones, vigilancia y monitoreo, aplicables también en la medida correspondiente al sector privado que involucren a la sociedad en el diseño e implementación de estrategias.

Además de ejercer la aplicación de las medidas recomendadas por la Convención mediante la cooperación internacional, se deberán considerar los efectos adversos

de la corrupción en la sociedad y en el desarrollo económico sostenible (Presidencia de la República, 2004).

En este sentido, es importante reconocer que todos los actos derivados de esta convención pretenden conseguir una función pública eficiente y transparente, considerada la base de todo buen gobierno.

3.5. Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos

Este sistema constituye el marco para la promoción y protección de los derechos humanos, proveyendo de recursos a los habitantes de América que han sufrido violación de sus derechos humanos por parte del Estado.

Dentro de este sistema existen mecanismos procedimentales que salvaguardan los derechos humanos y establecen obligaciones tendientes a su promoción, además de propiciar la creación de órganos destinados a vigilar el cumplimiento de estas obligaciones, establecidas en la carta de la Organización de Estados Americanos, avalada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Este sistema toma como fundamentación la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, la Carta de la Organización de los Estados Americanos de 1948 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en 1969 y en vigencia en 1978 (Nikken, 1989).

Desde su creación, el Sistema ha evolucionado y se ha fortalecido logrando una amplia promoción y protección de los derechos humanos a través de las funciones contenciosas y consultivas de la Corte Interamericana, y de las políticas de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos.

3.6. Convención Interamericana contra la Corrupción, en vigor desde 1997

Se trata de un instrumento jurídico internacional único gracias al reconocimiento de la trascendencia internacional que tiene el combate a la corrupción, además de que se trata de un instrumento que facilita y prioriza la cooperación de los Estados miembros.

La Convención fue aprobada por la Conferencia Especializada sobre Corrupción de la Organización de los Estados Americanos, en Caracas, Venezuela, el 29 de marzo 1996. Fue aprobada por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 30 de octubre 1996, según decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de noviembre del mismo año (Presidencia de la República, 1996).

Los miembros de la Organización de los Estados Americanos están convencidos de que la corrupción debilita la legitimidad institucional y que es un malestar social, moral y en la aplicación de la justicia; para el desarrollo de las sociedades resulta imperativo un instrumento internacional de esta dimensión sobre la materia (Presidencia de la República, 1996).

Se trata de un instrumento que considera a la democracia condición *sine qua non* para la estabilidad y el desarrollo, y que hace necesaria la lucha contra la corrupción como un ejercicio de la función pública, y contra los actos de corrupción que deriven de la misma (Presidencia de la República, 1996) reconoce que si bien este malestar no puede solucionarse solo con acciones represivas, es necesario también adoptar medidas preventivas que modernicen las instituciones dentro de la administración pública y eliminen de ellas las condiciones que propician los hechos y actos de corrupción.

Este instrumento internacional permite que se reconozcan los esfuerzos mediante la coordinación y compromiso de todos los actores dentro de los Estados suscritos, dando valor a las necesidades del sector privado y de la sociedad civil en esta lucha.

La importancia de crear conciencia sobre la gravedad de los problemas que resultan de la corrupción lleva a la necesidad de fortalecer la participación social y del sector privado, en conjunto con las acciones coordinadas por parte de los

Estados y sus actores, buscando que la suma de esfuerzos dé como resultado la correcta prevención, detección, sanción y erradicación de la corrupción (Presidencia de la República, 1996).

Los propósitos de esta Convención se enfocaron en la promoción y en el fortalecimiento del desarrollo de cada Estado parte sobre los mecanismos a implementar para prevenir, detectar sancionar y erradicar la corrupción en la función pública, además de promover, facilitar, y regular la cooperación en la implementación de medidas y acciones entre los Estados para asegurar la eficacia de su ejercicio en esta lucha.

La Convención demanda medidas de carácter preventivo para el adecuado cumplimiento de la función pública, así como el uso adecuado de los recursos públicos, además de conceptualizar en el ámbito de la función pública, los términos *funcionario público* y *bienes*.

Para conseguir los fines propuestos, cada Estado adoptará las medidas necesarias para tipificar los delitos y sanciones respecto a su marco normativo además de adoptar las medidas necesarias para facilitar la cooperación con la finalidad de promover el desarrollo y armonizar la interrelación de las legislaciones locales (Presidencia de la República, 1996).

De acuerdo con los marcos normativos aplicables y los tratados pertinentes, los Estados parte se prestarán en términos de cooperación para prestarse asistencia entre ellos.

3.7. Mecanismo de seguimiento a la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción

El Mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) pertenece a la Organización de los Estados Americanos, es de carácter intergubernamental y reúne a 34 de los 35 miembros de la Organización para analizar sus marcos jurídicos e institucionales de

acuerdo con las disposiciones de esta Convención (Organización de los Estados Americanos, s. f.).

El mecanismo fue creado en el 2002 y ha emitido recomendaciones para los Estados con la finalidad de que mejoren sus marcos normativos para combatir de manera efectiva la corrupción en materias de conflicto, preservación de recursos públicos, contratación estatal, vinculación de servidores públicos y su capacitación ética, sistemas de declaración patrimonial, participación de la sociedad y controles internos por parte del sector privado para prevenir y detectar prácticas corruptas.

Además, también se ocupa de la propiciar la correcta tipificación de conductas corruptas, proteger a los denunciantes, asistir a juzgadores y a los órganos de control superior encargados de prevenir, detectar, investigar y sancionar estas prácticas.

Este mecanismo está conformado por la Conferencia de los Estados parte y por sus representantes, tiene la autoridad y responsabilidad de dirigir el mecanismo como órgano de representación política, y además cuenta con un comité de expertos conformado por especialistas en la materia designados por cada Estado parte del mecanismo.

Este comité es responsable del análisis técnico para implementar la Convención, mientras que la Secretaría Técnica del Mecanismo es ejercida por la Secretaría Técnica de la Organización de los Estados Americanos.

Los expertos del Comité del MESICIC, con el apoyo de su Secretaría Técnica, analizan leyes e instituciones locales, evalúan si se adaptan a las disposiciones de la Convención y si son efectivas para prevenir y combatir la corrupción (Organización de los Estados Americanos, s. f.).

Después de analizar a los Estados, sus marcos normativos y sus instituciones, el MESICIC emite recomendaciones con base en informes para propiciar mejoras de adecuación con la finalidad de que se adapten a las disposiciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

En cada ronda de análisis del MESICIC se analizan disposiciones seleccionadas por el comité de expertos al inicio de cada una de las rondas, con la finalidad de dar

seguimiento a las recomendaciones hechas con anterioridad a cada Estado parte, de acuerdo a las recomendaciones emitidas con anterioridad y poder evaluar los avances de implementación por cada país en lo relativo a sus avances en el combate a la corrupción.

La Secretaría Técnica tiene la responsabilidad de elaborar herramientas y guías para que los Estados adecuen y mejoren sus marcos normativos con el fin de fortalecerlos para combatir y prevenir la corrupción, además de alentar la constante coordinación y cooperación entre sus miembros al ser uno de los pilares de este mecanismo (Organización de los Estados Americanos, s. f.).

La promoción del intercambio de buenas prácticas se ha dado desde marzo del 2018, con una metodología específica para que los Estados presenten las prácticas que consideren útiles para prevenir y luchar contra la corrupción. Actualmente se encuentra en la sexta ronda de análisis de los Estado parte.

La preocupación de la agenda internacional por la gravedad de todos los problemas y amenazas que representa la corrupción, aunque suene repetitivo hace esencial la cooperación internacional para propiciar la estabilidad y seguridad social, ya que la lucha contra la corrupción se encuentra en constante diversificación a medida que la corrupción también lo va haciendo.

El conjunto de todos estos mecanismos e instrumentos que conforman el marco normativo internacional para luchar contra la corrupción, solo será realmente fortalecido al involucrar a todos sus actores, partes interesadas, gobiernos, sector privado y sociedad civil, y empoderados para participar en el gran reto que amenaza la prosperidad y estabilidad de las naciones, y que además pone en peligro el desarrollo social y económico, las instituciones y el propio Estado de derecho como consecuencia de este gran malestar que es la corrupción.

Capítulo 4. Normativa nacional que previene, detecta y sanciona responsabilidades administrativas y hechos de corrupción

Las reformas aplicadas a finales del siglo XIX y las de principios del XX (a partir de 1982) para la lucha anticorrupción en México no habían sufrido grandes cambios (Márquez, 2018).

Esto debido al debate social sobre la necesidad de un órgano que garantice el combate a la corrupción, situación propuesta en la creación del Sistema Nacional Anticorrupción por iniciativa del Ejecutivo federal.

Peña Nieto, el entonces mandatario, señaló que dicho órgano sería el encargado de velar por los actos de corrupción que se presentaran en cualquier órgano de gobierno, y serían sancionados y vigilados desde esa instancia con plena autonomía y participación ciudadana.

La reforma constitucional gestó al Sistema Nacional Anticorrupción se afirmó como la más audaz y encaminada en contrarrestar los elementos de la corrupción, y pretendía poner en marcha una compleja maquinaria institucional para promover canales para que la sociedad se organizara y participara de manera activa en la lucha contra la corrupción.

4.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformas en la lucha contra la corrupción

La promulgación de la Reforma constitucional que fundó el Sistema Nacional Anticorrupción fue un avance histórico en el Estado mexicano para el combate a la corrupción. Fue tras la aprobación de la Cámara de Senadores de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión y más de 16 legislaturas locales (el 27 mayo de 2015), que el Sistema Nacional Anticorrupción creó esta reforma constitucional para erradicar dichas prácticas en el Estado mexicano. Además, se inauguró este sistema en

conjunto con la reforma implementada en materia de transparencia del 7 febrero 2014, y se reformó la legislación en la materia el 18 julio de 2016.

Esta reforma anticorrupción fue necesaria para la eficacia y eficiencia de las reformas estructurales de la lucha contra la corrupción del Estado mexicano, siendo necesario emitir, reformar y abrogar diversos ordenamientos jurídicos para una correcta coordinación de sus actores, así como de los distintos órdenes de gobierno.

4.2. Reforma en materia de transparencia del 7 febrero de 2014

La implementación de la reforma al artículo 6 constitucional (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2023d) fue la base para la creación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2021b), y fue la primera acción legislativa adoptada acerca del Sistema Nacional Anticorrupción.

Este decreto se publicó el 4 de febrero de 2014, y fue expedido el 4 de mayo del 2015 (Centro Nacional de Control de Energía, 2020) y contiene tres ejes principales:

1. Fortalecer el derecho de acceso a la información pública.
2. Consolidar un sistema nacional de transparencia.
3. Otorgar nuevas facultades para el organismo garante en el ámbito federal.

Esta ley tiene diversos objetivos, como facilitar la creación de procedimientos amigables con respecto al acceso a la información, permitir el acceso a información de interés público y establecer la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y además establecer e implementar criterios y lineamientos en la materia (Sistema Nacional de Transparencia, s. f.).

Por medio de esta obligación se hace sujeto a todo aquel que reciba y haga ejercicio de recursos públicos, o desempeñe actos de autoridad que permitan transparentar su propia información, medida que incluye a las autoridades vinculadas a los poderes de la unión, entidades gubernamentales, órganos autónomos, fideicomisos, fondos públicos, servidores públicos, sindicatos, partidos políticos, personas físicas y morales.

Asimismo, esta reforma ha sentado las bases para crear los sistemas locales anticorrupción del Estado mexicano.

4.3. Reforma en materia de combate a la corrupción del 27 mayo de 2015: Nacimiento del Sistema Nacional Anticorrupción

El Sistema Nacional Anticorrupción nació a partir de esta reforma, la cual marca un hito histórico en el Estado mexicano respecto a la lucha contra la corrupción. Consta de reformas, adiciones y derogaciones a 14 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2023d, arts. 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122), lo que establece las bases para la génesis de este Sistema y como sustento para su legislación concurrente. Dentro de esta reforma se destacan cuatro puntos fundamentales:

- I. La creación del Sistema Nacional Anticorrupción, detallada (2023d, art. 113).
- II. Reconocimiento de las atribuciones del Congreso para emitir la legislación concurrente que establezca bases del Sistema Nacional Anticorrupción (2023d, art. 73).
- III. Establecer responsabilidades de los servidores públicos y particulares que cometan actos de corrupción (2023d, arts. 108, 109 y 114).
- IV. Ampliar y fortalecer la capacidad de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación (2023d, art. 79).

Puntualmente, los artículos reformados fueron: 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 109, 113, 114, 116 y 122 (2023d). Se añadieron cambios a los artículos 73, 74 79, 108, 116, 122 (2023d).

La Reforma que ayudó a crear el Sistema Nacional Anticorrupción, resulta audaz en la lucha contra la corrupción por atender problemas y carencias, dando comienzo a contrarrestar las malas prácticas de la administración pública y evitar el abuso de atribuciones o recursos públicos, y además modificó el sistema de responsabilidades y promovió nuevos canales para que la sociedad participe en la lucha contra la corrupción.

4.4. Legislación concurrente al Sistema Nacional Anticorrupción (18 julio del 2016)

La Legislación concurrente que da vida al Sistema Nacional Anticorrupción fue publicada el 18 de julio de 2016, se conforma por siete ordenamientos jurídicos, cinco de ellos referentes a la materia administrativa y dos a la materia penal. Cuatro de esas legislaciones son de nueva creación y tres de ellas objeto de reforma (Nava, 2017).

- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (de nueva creación).
- Ley General de Responsabilidades Administrativas (de nueva creación).
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (de nueva creación).
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (de nueva creación).
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (abrogada).
- Código Penal Federal (reformado).
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (reformada).

4.5. Ley General Sistema Nacional Anticorrupción

Es una ley de nueva creación que establece los fundamentos para coordinar a la Federación, entidades federativas, alcaldías y municipios de la Ciudad de México, y mejorar el funcionamiento de este sistema (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2022).

Los artículos de esta ley contemplan a los integrantes, responsabilidades, nombramientos, atribuciones, procedimientos, patrimonio, sesiones, determinaciones, requisitos, facultades y obligaciones del sistema.

La ley pretende fijar mecanismos para la mejor coordinación de los órganos anticorrupción y sus agentes, así como marcar las directivas para coordinar a las autoridades en la formulación de una política pública para la lucha anticorrupción, además de regular el funcionamiento y organización del Sistema, y alentar la participación de la sociedad civil.

De igual manera, en la ley se han previsto las acciones que asegurarán la integridad y conducta de los funcionarios públicos, lo que sienta las reglas para prevenir los hechos y actos de corrupción que ocasionan faltas administrativas, y para formular políticas públicas para combatir la corrupción, fiscalizar y controlar recursos públicos, y para fomentar, promocionar y difundir una cultura de conducta íntegra entre los actores del servicio público.

Al referirse al Sistema Nacional de Fiscalización, esta ley busca crear e implementar sistemas electrónicos para que las instituciones y órganos de control gubernamental manejen información de manera íntegra (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2022).

4.6. Ley General de Responsabilidades Administrativas

Esta ley tiene su base en el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2023d) para regular lo relacionado con la responsabilidad administrativa, además de

contener el muestrario de sanciones administrativas aplicables al servidor público (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2016b).

Asimismo, se ha creado con la finalidad de repartir y delimitar competencias entre los diversos órdenes de gobierno en materia de responsabilidades administrativas y obligaciones que deberán regir la conducta del servidor público (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2016b, art. 2), así como determinar las penas aplicables a las faltas administrativas graves y no graves cometidas por actos u omisiones en el ejercicio de sus funciones, las sanciones aplicables de los procedimientos de ejecución y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto (2016b).

Además de las sanciones por cometer faltas de particulares, así como los procesos para su aplicación y las facultades que deberán poseer las autoridades competentes, establece los lineamientos que garantizan los derechos constitucionales de legalidad, acceso a la justicia y a una defensa adecuada de los servidores públicos y los particulares responsables en algún proceso de responsabilidad administrativa.

Asimismo, esta ley determina los mecanismos para prevenir, corregir e investigar responsabilidades administrativas y crea los fundamentos para que todo organismo público establezca políticas de ética pública y de responsabilidad dentro del servicio público.

Los servidores públicos deberán ejercer sus funciones bajo los principios de disciplina, legalidad, objetividad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2016b, art. 7).

Las faltas administrativas que se consideran graves se dan cuando se trata de sanciones que ameriten suspender o destituir del cargo al funcionario, así como la aplicación de una pena económica o su inhabilitación temporal (2016b, art. 75).

4.7. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

Esta ley tiene por finalidad determinar la organización, integración y funcionamiento de este Tribunal y sus atribuciones, así como delimitar la función de un tribunal de lo contencioso administrativo, además de establecer que el Tribunal es un órgano jurisdiccional que goza de plena autonomía administrativa y presupuestaria para emitir fallos con jurisdicción plena (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2016a). El Tribunal se integrará por:

- La sala superior.
- Las salas regionales.
- La Junta de Gobierno y Administración.

Las resoluciones que emita este tribunal en materia de responsabilidades administrativas deberán estar apegadas a principios de debido proceso, legalidad, presunción de inocencia, proporcionalidad, publicidad, razonabilidad, responsabilidad, respeto a los derechos humanos y tipicidad.

4.8. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Esta ley nació con la reforma al artículo 49 de La Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, cuyo objeto consiste en reglamentar los artículos 73, 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2023d), y esta Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación contempla la fiscalización y revisión de:

- La Cuenta Pública con base en los principios de confiabilidad, definitividad, imparcialidad y legalidad.

- Revisar situaciones irregulares y denunciadas en los términos de la presente Ley respecto al ejercicio fiscal en curso o en el relativo a ejercicios anteriores diferentes al de la cuenta pública en revisión.
- Aplicar fórmulas de distribución, suministro y ejercicio de participaciones federales.
- Supervisar el destino y ejercicio de recursos garantizados por la Federación y contratados por entidades federativas y municipios (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2021a).

Además, esta ley tiene el objetivo de fortalecer el papel de la Auditoría Superior de la Federación, que fiscalizará operaciones que involucren recursos públicos mediante contrataciones, donativos, fideicomisos, fondos, mandatos, subsidios, transferencias, asociaciones públicas o privadas y cualquier otra figura jurídica para el otorgamiento de garantías sobre empréstitos de entidades federativas y municipios, según la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2021a).

Adicionalmente, se establece la organización de la Auditoría Superior de la Federación, sus atribuciones, así como las funciones de control, evaluación y vigilancia ejercidas por la Cámara de Diputados.

4.9. Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República

Esta ley se reformó para establecer la organización, funciones y atribuciones de la Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio a cargo de las funciones concedidas al Ministerio Público de la Federación acordes con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

La Fiscalía General de la República tiene como finalidad investigar delitos y esclarecer hechos, además de otorgar procuración de justicia efectiva apegada a

derecho que contenga la inseguridad y la disminuya, que prevenga los delitos, fortalezca el Estado de derecho y evite la impunidad (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2020).

Corresponde a la Fiscalía General de la República:

- Investigación y persecución de delitos.
- Ejercicio de la acción penal.
- Procuración del daño a víctimas.
- Adopte y promueva medidas de protección a favor de las víctimas, testigos y demás sujetos procesales.
- Intervenga en procesos de ejecución penal.
- Intervenga en actos de extradición.
- Intervenga en acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales.
- Ejercer otras disposiciones aplicables.

La Fiscalía General de la República tiene fiscalías especializadas que gozarán de autonomía técnica y capacidad de gestión en el ámbito de su competencia, además de asumir las facultades que se le concedan o deleguen.

Las fiscalías especializadas tomarán medidas para proteger la integridad y no fragmenten los asuntos de su competencia, y cuando sea necesario conocerán los delitos cometidos por la delincuencia organizada, y ejercerán las facultades y técnicas de investigación correspondientes.

La Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción, tiene la facultad de investigar y perseguir delitos que sean consecuencia de hechos y actos de corrupción contenidos en el título décimo del libro Segundo, del Código Penal Federal (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2023c).

4.10. Código Penal Federal

Este Código establece un régimen de responsabilidades para los servidores públicos y particulares de carácter administrativo y penal por la comisión de actos relacionados con hechos de corrupción (2023). El Código Penal Federal tipifica los delitos, que son:

- Ejercicio ilícito del servicio público.
- Abuso de autoridad.
- Desaparición forzada de personas.
- Coalición de servidores públicos.
- Uso ilícito de atribuciones y facultades.
- Concusión.
- Intimidación.
- Ejercicio abusivo de funciones.
- Tráfico de influencia.
- Cohecho.
- Cohecho a servidores públicos.
- Peculado.
- Enriquecimiento ilícito (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2023c, arts. 212 a 224).

La investigación y sanción de los mismos corresponde a la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hecho de corrupción de la Fiscalía General de la República se tipifica en el artículo 10 bis de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2016c), hoy abrogada.

La autoridad sancionadora es el Tribunal de Enjuiciamiento en un proceso penal, según el Código Nacional de Procedimientos Penales (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2023a, art. 113, fracc. II), siendo las penas que se

pueden imponer la prisión, la sanción pecuniaria, el decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito, la destitución y la inhabilitación para ostentar un empleo, cargo o comisión de carácter público, así como la participación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas, concesiones de prestaciones o explotación, aprovechamiento y uso de bienes federales por un plazo de uno a veinte años según corresponda en el Código Nacional de Procedimientos Penales (2023a).

4.11. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Esta ley se ha reformado con el objetivo de establecer las bases de la administración pública federal, centralizada y paraestatal, de la oficina de la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, los órganos reguladores coordinados, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito y sus auxiliares, así como las instituciones nacionales de seguros y finanzas y los fideicomisos que componen la administración pública paraestatal.

Respecto a la lucha contra la corrupción, la ley destaca el papel de la Secretaría de la Función Pública como parte fundamental de la estrategia en la lucha y del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

La Secretaría tendrá las atribuciones necesarias para la colaboración con el Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Fiscalización para el establecimiento de bases y principios de coordinación necesarios que permitan un mejor cumplimiento de las responsabilidades de sus integrantes además de emplear acciones de vigilancia y rendición de informes (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2023b).

Esta legislación concurrente, su reforma y su nueva creación ya sea el caso, es necesaria para poner en marcha el engranaje del mecanismo que conforma el Sistema Nacional Anticorrupción, dotando al Estado mexicano de nuevos instrumentos para fortalecer el servicio público, fomentar la lucha contra la corrupción

y reconstruir la confianza ciudadana con la finalidad de prevenir, detectar y sancionar los hechos y actos de corrupción de servidores públicos y particulares.

La normativa nacional que previene, detecta y sanciona los hechos de responsabilidad administrativa y otros actos de corrupción tiene como finalidad reconstruir la confianza ciudadana entre sí y en la clase política, y promover la creación y fortalecimiento de las instituciones que luchan contra la corrupción a través de la conformación de un marco normativo que sea claro, conciso, con participación de la sociedad civil y del sector privado que permita mecanismos eficientes para librar tan importante lucha, como una verdadera política anticorrupción en el Estado mexicano.

Capítulo 5. La Política Anticorrupción: Vía institucional y su vulneración en perjuicio de su autonomía

La importancia de establecer una política anticorrupción surge como respuesta a la necesidad que se ve latente en la incapacidad desde el Estado, hasta la sociedad para un control y combate a la corrupción.

Esta política, tiene como objetivo el asegurar la coordinación entre los entes públicos que integran el Estado y los diversos sectores de la sociedad para un control efectivo de la corrupción en todos sus ámbitos.

5.1. Perspectiva de la política anticorrupción aplicada en México

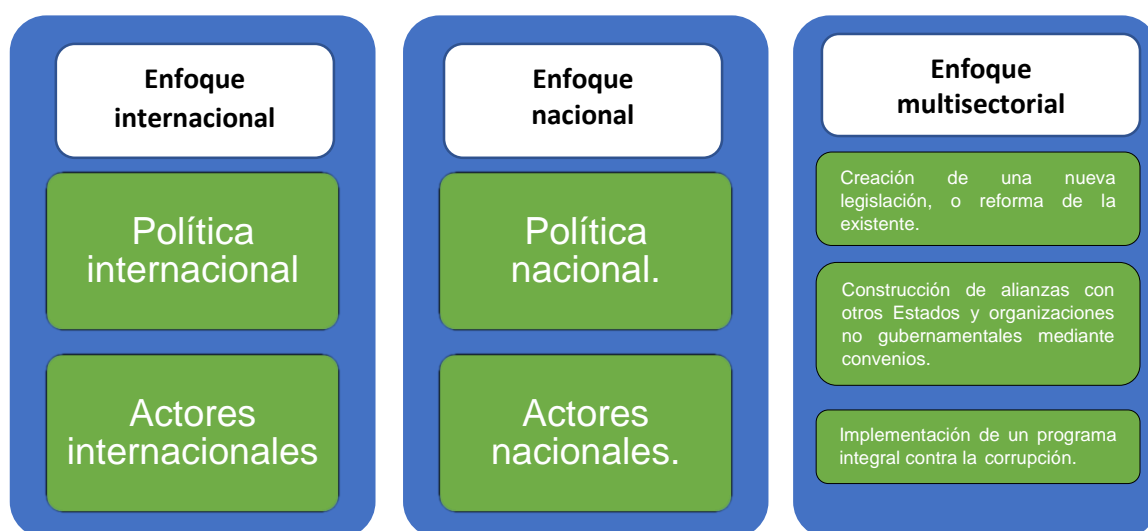
La conceptualización de las actividades para combatir la corrupción y su gran diversificación, permiten encauzar la lucha contra la corrupción desarrollada por los Estados, así como la de los actores que participan en ella. “Las actividades se dividen en tres amplias categorías: programas integrados de lucha contra la corrupción, nueva legislación dirigida a reducir los incentivos para la corrupción y su adaptación, además de los convenios internacionales contra la corrupción” (Rousso y Steves, 2006). Con base en esta lógica se pueden detallar los diversos actos de la lucha contra la corrupción:

- Programas integrados de combate a la corrupción.
- Legislación enfocada a disminuir incentivos a la corrupción.
- Afiliación a convenios internacionales contra la corrupción.

La propuesta de una política nacional anticorrupción en el Estado mexicano representa un nuevo enfoque donde México busca cumplir con los estándares internacionales respecto al combate a la corrupción.

La política anticorrupción en el Estado mexicano se encuentra nutrida por enfoques que involucran marcos internacionales que cuentan con una política internacional y actores, y es debido a su adopción y suscripción lo que obliga a crear un enfoque nacional que incluya a la política y sus actores para realizar y adaptar medidas para desarrollar la lucha contra la corrupción. Estos enfoques surgen a la par, lo que los vuelve una tarea multisectorial (figura 2).

Figura 2. Enfoques de la política anticorrupción.



Fuente: Martínez Gaitán (2018), basado en Makowski (2016).

En 1996 la corrupción solo se consideraba un asunto de política interna sin dar cabida a enfoques internacionales. En esta misma década los cambios institucionales y normativos fueron robustecidos en lo nacional; tal fue el caso de la creación de agencias anticorrupción (AAC) constituidas como entes públicos autónomos de naturaleza permanente con fines específicos (De Sousa, 2009).

Estas AAC suelen considerarse como parte de una política integral que obedece en gran medida a la lucha contra la corrupción sistémica en un Estado, pero también plantean grandes retos a las instituciones vigentes al diseñar y ejecutar estrategias para la lucha.

La Organisation for Economic Co-Operation and Development (2008) aporta una clasificación de las AAC en tres tipos de agencia, clasificadas sus atribuciones y funciones en:

- I. Agencias multipropósito. Este modelo representa el ejemplo más destacado de un enfoque de organismo único basado en pilares clave de la represión y la prevención de la corrupción: política, análisis y asistencia técnica en materia de prevención, divulgación e información pública, supervisión, investigación. Cabe destacar que, en la mayoría de los casos, el enjuiciamiento sigue siendo una función separada.
- II. Instituciones de tipo policial. El modelo de aplicación de la ley adopta diferentes formas de especialización, y puede aplicarse en organismos de detección e investigación o en organismos de enjuiciamiento. Este modelo también puede combinar la detección, la investigación y el enjuiciamiento especializados en la lucha contra la corrupción en un solo organismo.
- III. Instituciones de prevención, elaboración de políticas y coordinación. Este modelo incluye instituciones que tienen una o varias funciones de prevención de la corrupción, como la investigación y el análisis, el desarrollo y la coordinación de políticas, la formación y el asesoramiento a diversos organismos sobre el riesgo de corrupción y las soluciones disponibles, y otras funciones. Normalmente, estos organismos no tienen competencias para hacer cumplir la ley (2008, pp. 11-12).¹

La creación de una AAC consta de requisitos mínimos que dificultan su inauguración y consolidación para clasificársela como tal: distinción, desarrollo de control preventivo o represivo, durabilidad, capacidad de centralización informativa, articulación, elaboración y transferencia de conocimiento, reconocimiento del

¹ Traducción propia.

principio de legalidad, y salvaguarda de medidas de seguridad personal para todo público (De Sousa, 2009).

Lo anterior denota la gran singularidad con la que cuenta el Sistema Nacional Anticorrupción debido a que el Estado mexicano ha creado dicho sistema en lugar de una agencia anticorrupción, como han hecho otros países.

Este sistema busca crear un mecanismo para que las instancias ya existentes funcionen armónicamente, con participación ciudadana, y que aplique los cambios y reformas en el marco normativo del Estado mexicano que toman en cuenta los parámetros internacionales para su creación.

La política nacional anticorrupción resulta una propuesta innovadora que busca crear una política de control que involucra al propio Sistema Nacional Anticorrupción, a los distintos órdenes de gobierno y a los órganos autónomos, además de reflejar una contundente perspectiva ciudadana.

Esta política identifica rasgos que caracterizan el contexto de la corrupción en el Estado mexicano, matizado por factores como la impunidad, la arbitrariedad, el involucramiento de la sociedad y la interacción de esta última con el gobierno.

5.2. Mecanismos institucionales y sociales de protección, detección y sanción de la corrupción

La agenda internacional ha marcado una creciente conciencia sobre los problemas que representa la corrupción para el desarrollo de los Estados, lo que motiva el perfeccionamiento de las medidas orientadas a la protección, detección y sanción, tanto para los Estados, instituciones públicas y privadas, como para la sociedad en general.

Existen diversos tipos de medidas preventivas en la lucha contra la corrupción que se aplican dependiendo del tipo de institución y su pertenencia a los sectores público y privado, siempre guardando cierto paralelismo.

5.2.1. Sector público

Se asocia a la aplicación de políticas coordinadas anticorrupción que tengan por objetivo reflejar lo establecido en la legislación y la gestión adecuada de la transparencia, así como a rendir cuentas, garantizar la existencia de órganos encargados de prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas al interior del aparato público. Estos órganos se denominan “órganos de control interno” (Instituto Nacional de la Economía Social, 2018).

Los órganos de control interno realizan acciones diversas vinculadas a la administración de personal, establecimiento de sistemas de gestión y lo pertinente al tratamiento de la información pública.

Respecto a las medidas de gestión de personal, se establecen convocatorias, contratación, promoción, retención y jubilación de los servidores públicos, así como códigos de ética, regímenes de prevención de conflicto y capacitación sobre responsabilidades administrativas, además de la cultura de declaración patrimonial y de ingresos, activos y pasivos de servicios.

Se emplea el diseño de sistemas para adquirir bienes y servicios por parte del Estado que aseguren su transparencia, equidad y eficiencia, como también la recaudación y control de ingresos que garanticen la protección de identidad de los servidores públicos, así como la de los ciudadanos que denuncien hechos y actos de corrupción.

Por último, en lo relativo a la información pública, se han instaurado procedimientos para obtener información que protejan la intimidad y los datos personales, así como los procedimientos administrativos y la publicación de información para el conocimiento de la ciudadanía en general (Sistema Nacional de Transparencia, s. f.).

5.2.2. Sector privado

Se refiere a los mecanismos utilizados para asegurar que las instituciones de índole privada mantengan registros sobre sus estados financieros, establezcan controles internos que sean una medida para su personal en la detección de hechos y actos de corrupción, así como la mejora de los sistemas de auditoría.

Las instituciones privadas tienen la posibilidad de sumarse a la iniciativa de la agenda internacional. En tal sentido existen organizaciones internacionales como Transparencia Internacional que ponen a disposición del sector empresarial guías metodológicas para orientar acciones en la lucha contra la corrupción (Sistema Nacional de Transparencia, s. f.).

Ejemplo de lo anterior es la explicación pública de unir esfuerzos en la lucha contra la corrupción, el establecimiento de áreas de riesgo utilizando mapeos de corrupción como el Índice de percepción de la corrupción, basado en encuestas de estructuras privadas, así como sistemas de investigación interna que respeten los derechos de los investigados y que impongan sanciones efectivas a las violaciones de los códigos de ética.

Para apuntalar los hechos del entramado jurídico acerca de la corrupción, se ha realizado una propuesta resultante del análisis de información oficial y evidencia aportada por asociaciones de la sociedad civil en el año 2017 para darles voz, asimismo al sector empresarial y a la academia, entre otros.

En lo que respecta a la transparencia y a la rendición de cuentas, las herramientas de comunicación organizacional juegan un papel fundamental con la finalidad de tener mecanismos internos y externos de asesoramiento a favor de conductas lícitas y éticas sobre la información de índole económico-financiera y social medioambiental. Ejemplo de esto son las *comunicaciones del progreso* que cumplen con los principios de actuación, en cumplimiento del Pacto Mundial de las Naciones Unidas (United Nations Global Compact, s. f.).

5.2.3. Sociedad civil

Se puede organizar de acuerdo con el grado en que participe la ciudadanía en los asuntos de gestión pública y en la etapa de políticas públicas en las que se contempla dicha participación. Esto se puede llevar a cabo a través de medidas informativas, consultivas y cooperativas.

Las medidas informativas se conforman desde el nivel más básico de partición, que es la difusión, obtención y emisión de información, así como el marco normativo y los mecanismos que lo garanticen.

Las organizaciones públicas implementan procedimientos de denuncia, publicación de estados de cuenta y desarrollo de mecanismos de acceso de información para informar a los organismos con interés en la lucha contra la corrupción (Gorrochategui, 2017).

Las medidas consultivas pretenden recabar la opinión ciudadana sobre la percepción de la corrupción en los distintos órdenes de gobierno. Se deben adoptar medidas para la colaboración de organizaciones de la sociedad civil que desarrollen tareas públicas en relación a la misma información pública, y fomentar intransigencia contra la corrupción, acciones de diversa índole por parte de las organizaciones no gubernamentales sobre la corrupción, y capacitación académica sobre los alcances de la corrupción del Estado mexicano y sus instrumentos como medio de control.

Además del gestionar el contenido para la formulación de opinión por parte de los medios de comunicación, se deben implantar observatorios nacionales de corrupción, formar redes ciudadanas para vigilar la gestión pública, asegurar procedimientos éticos en contrataciones públicas, diseñar programas relativos al control de la corrupción política para monitorear la transparencia del proceso electoral y auditorías visibles que permitan a la ciudadanía ejercer el control social a través de políticas públicas de transparencia focalizada respecto a proyectos relativos a servicios públicos (Gorrochategui, 2017).

Diversificar las medidas preventivas para combatir la corrupción impide que se vuelva de carácter exhaustivo al tener poca replicabilidad; su interrelación entre

puntos de contacto de la corrupción y otros temas de la agenda pública deben considerarse áreas de oportunidad para soluciones que simplifiquen ambos problemas.

La normativa internacional recomienda que las medidas sean convertidas en marcos normativos nacionales que establezcan medidas concretas de acción para combatir la corrupción.

En el caso del Estado mexicano la propuesta proviene del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción; en julio del 2017 se acordó unánimemente elaborar una consulta pública para diseñar una política nacional Anticorrupción (Secretaría Ejecutiva SNA, s. f.).

5.3. Diseño de una política nacional anticorrupción desde la génesis del Sistema Nacional Anticorrupción

De acuerdo con la lógica de la categoría de Makowski (2016) para identificar a los diversos actores y estimar su actividad en la organización política y en el combate a corrupción, se puede clasificar lo siguiente: 1) grupos, organizaciones y movimientos sociales; 2) autoridades; 3) agencias e instituciones.

De acuerdo con la lógica anterior, los actores implicados en crear una política nacional anticorrupción y el órgano anticorrupción (el Sistema Nacional Anticorrupción) se pueden clasificar en tres grandes ejes: sociedad civil, autoridades y cuatro órganos base, conformados de la siguiente manera.

- I. Sociedad civil: 32 organizaciones no gubernamentales y de carácter privado, universidades, académicos y medios de comunicación.
- II. Autoridades: de todos los ámbitos de gobierno.
- III. Órganos base: Tribunal de cuentas, Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción, Secretaría de la Función Pública y Auditoría Superior de la Federación.

Estos actores poseían diversos intereses alineados a un mismo objetivo, por lo cual su incidencia surgió en el Sistema Nacional Anticorrupción, y por su implicación para diseñar una política anticorrupción solamente se han buscado soluciones en lugar de resolver de raíz de la problemática, lo que ha acarreado una idea difusa respecto a la corrupción y sus posibles soluciones (Martínez Gaitán, 2018).

En afinidad a este concepto de corrupción, la transformación de la estructura de la nueva política anticorrupción acarreado un modelo administrativo que ha respondido a la exigencia social, política y administrativa actual, aunada a la falta de un órgano dirigente en la materia y a la inclusión de nuevos actores (2018).

La política anticorrupción instrumentada no solo dependía de los actores que coadyuvaron a su elaboración, sino que además su incidencia fue conducida por actos y procesos de dichos actores a través del tiempo (figura 3).

Figura 3. Actores que compitieron e influyeron en la política anticorrupción.



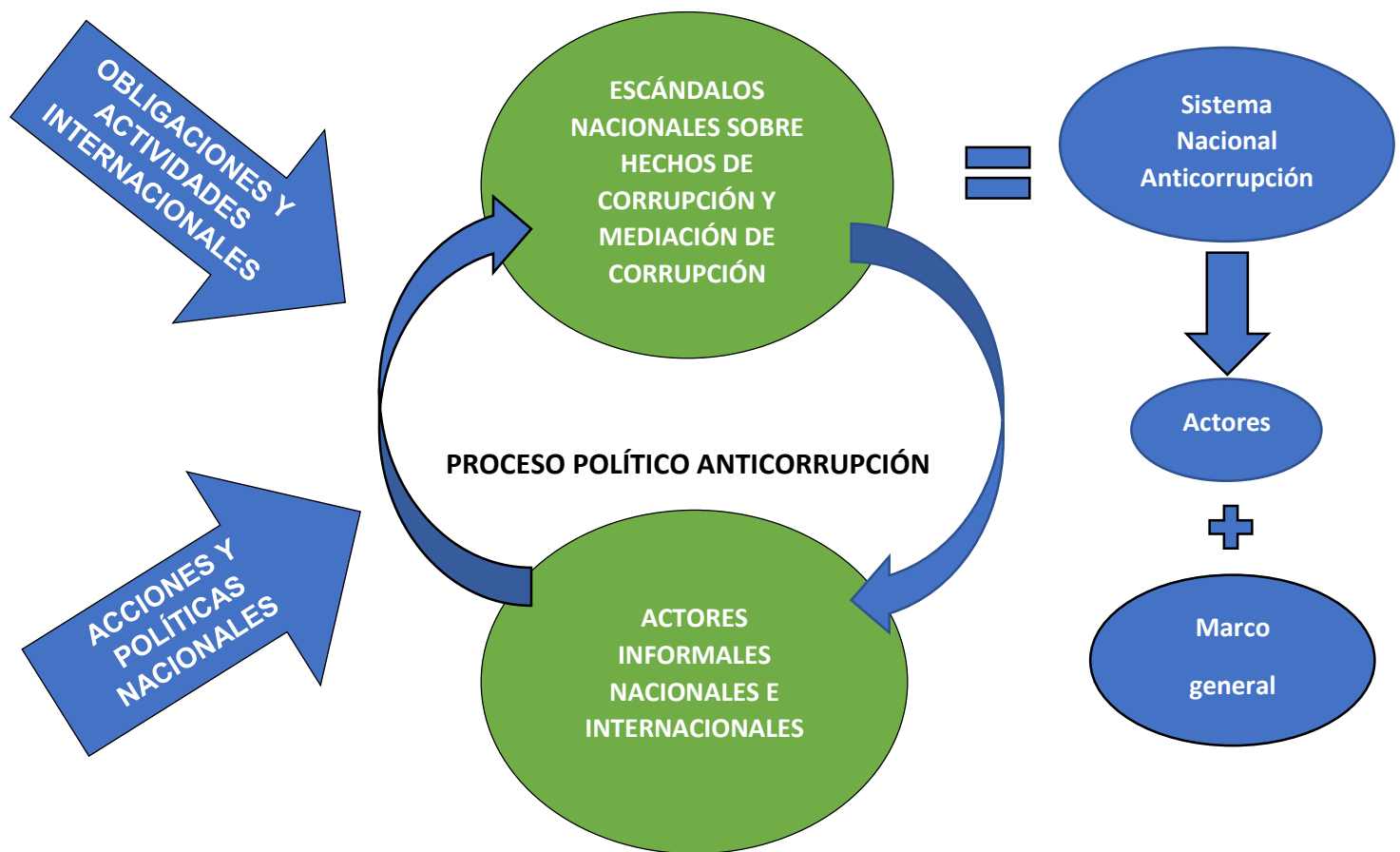
Fuente: Martínez Gaitán (2018), basado en Makowski (2016).

El proceso de coyuntura, modifica de forma drástica el proceso de conformación del Sistema. Siguiendo un camino previamente establecido por sus actores. Estos procesos definidos a través de la trayectoria de los mismos, involucran una lógica de coyuntura crítica donde destaca la retroalimentación.

El proceso de conformación de esta política a partir de una Comisión Nacional Anticorrupción, con previa aprobación del Senado, surgió gracias a la iniciativa del Ejecutivo, además de la adición de propuestas nacionales que tienen por objetivo el cumplimiento por parte del Estado mexicano con la agenda internacional implicada en el combate a la corrupción, tales como la Convención para Combatir el Cohecho

en Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención Interamericana contra la corrupción (en vigor) y el mecanismo de seguimiento a la implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, entre otros (figura 4).

Figura 4. Modelo de rigidez institucional en la política anticorrupción.



Fuente: Martínez Gaitán (2018), basado en Makowski (2016).

El proceso de estructuración, formulación y reingeniería de las acciones sobre la lucha anticorrupción por parte del Estado mexicano, lleva a la esquematización

actual donde se exponen la existencia entre el diseño e implementación, además de posibilitar la observancia de los reformadores y su entramado político.

Como resultado del análisis realizado sobre datos oficiales y evidencias aportadas por diversas organizaciones de la sociedad civil, nació la Política nacional anticorrupción (Secretaría Ejecutiva SNA, s.f.).

El Comité de Participación Ciudadana, por medio de la Comisión Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, tiene la atribución de opinar y proponer criterios para elaborar políticas nacionales para el combate a la corrupción (Secretaría Ejecutiva SNA, s. f.). Para sugerir estas políticas se determinó en septiembre 2018 un mecanismo de consulta pública nacional para que la Secretaría de la Función Pública realizara un documento base.

A consecuencia de este proceso, se elaboró una propuesta de política pública donde se concibe a la corrupción como un orden social anómalo basado en el particularismo y el favoritismo que fomenta la interacción e intercambio de bienes e influencias (Secretaría Ejecutiva SNA, s. f.). Para aplicar una Política nacional anticorrupción se dispone de un diagnóstico general dividido en diez subtemas articulados bajo cuatro ejes estratégicos (Secretaría Ejecutiva SNA, s. f., pp. 13-14):

1. Combatir la corrupción y la impunidad

- Prevención, detección, denuncia, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas.
- Procuración e impartición de justicia en delitos por hechos de corrupción.

2. Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder

- Profesionalización e integridad en el servicio público.
- Procesos institucionales.
- Auditoría y fiscalización.

3. Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad

- Puntos de contacto gobierno-ciudadanía. Trámites, servicios y programas públicos.
- Puntos de contacto entre gobierno e iniciativa privada.
- 4. Involucrar a la sociedad y al sector privado
- Participación ciudadana. Vigilancia, colaboración y cocreación.
- Corresponsabilidad e integridad empresarial.
- Educación y comunicación para el control de la corrupción.

Para articular estos ejes estratégicos se definieron cuatro principios: coordinación, derechos humanos, gobierno abierto, inteligencia y tecnologías (Secretaría Ejecutiva SNA, s. f., p. 21).

De la política nacional anticorrupción, podemos observar el surgimiento de brechas entre el diseño e implementación (Heeks y Mathisen, 2012), los actores representantes de la actual política anticorrupción redefinen el problema público respecto a la corrupción desde una perspectiva genérica, teniendo reacciones institucionales que se derivan en un modelo intermedio con una estructura y organización alternativa como se describe en los sistemas locales anticorrupción.

5.4. Estructura, coyuntura y clivaje de la reforma anticorrupción

El proceso que llevó a la actual política anticorrupción surgió a partir de eventos políticos y de reforma que consolidaron a las instituciones democráticas, políticas y sociales (Martínez Gaitán, 2018).

El conjunto de instituciones, marco jurídico y políticas públicas actuales son el esbozo de un esquema para eliminar la corrupción favorable a una rendición de cuentas compleja y consistente con la vida democrática del país (2018).

Las formulaciones de políticas públicas anticorrupción han sido dotadas de una deliberación política, y surgieron en el 2012 al llegar a la conclusión de la necesidad de una política y un ente cuyas tareas se enfoquen a la lucha contra la corrupción (2018).

El Poder Ejecutivo Federal busca la construcción de un control para su gabinete, sin pensar en los controles democrático y del ejercicio público para el bien ciudadano, sino en mecanismos distractores dentro del equipo y partido en ese entonces en el poder (PRI), así como la regulación del poder (Bohórquez, 2015).

En la lógica de la lucha anticorrupción se lleva a cabo una agenda legislativa con la iniciativa de crear un organismo anticorrupción y su normativa correspondiente, cuya propuesta provino del poder Ejecutivo empeñado en transformar la Secretaría de la Función Pública al establecer condiciones para iniciar una lucha contra la corrupción, de donde surgieron diversas posturas de entes institucionales del sistema político para transformar propuestas del Ejecutivo y conducir apropiadamente la estructura política y social (Martínez Gaitán, 2018).

Cuando se habla de una estructura y su trayectoria programática y no solo de sus tiempos de crisis; el orden que se instituye se adecua continuamente al entorno donde se está viviendo.

En consecuencia, el interés de la lucha anticorrupción parte en un primer momento del Ejecutivo y posteriormente con una coalición de entes políticos implicados en realizar un consenso político para controlar la estructura política de la nación, donde surge la estructura que alberga la voluntad política que constituye el movimiento denominado *Pacto por México*.

La firma de este pacto fue realizada por el expresidente Peña Nieto y los representantes de las fuerzas políticas del país, y uno de sus cinco acuerdos está dedicado al combate contra la corrupción mediante tres guías básicas, una de las

cuales propuso crear el Sistema Nacional Anticorrupción (Betanzos Torres, 2017; Martínez Gaitán, 2018).

En su inicio, la estructura interna pretendía anticipar medios de preservación para un sistema anticorrupción. Durante la implementación del proceso para iniciar esta reforma se cuestionó a esta misma, lo que estableció una nueva estructura que permitió a su vez conservar el *statu quo*. La extinción de la Secretaría de la Función Pública y su transformación en la Comisión Nacional Anticorrupción impulsó un proceso legislativo para reformar y proponer un nuevo ente anticorrupción (Martínez Gaitán, 2018).

La agenda de este proceso ha sido el inicio de iniciativas y reformas que terminaron relegadas hasta finales del 2014, cuando ciertos escándalos de corrupción ocasionaron que este asunto se retomara de nuevo (Martínez Gaitán, 2018; Serrano, 2016).

Uno de los escándalos que dio pie del posicionamiento de la agenda anticorrupción giro en torno a la “Casa Blanca” de la cónyuge del presidente Peña Nieto (La Redacción, 2022), al igual que otros hechos en los que se vio implicado el mismo presidente.

Tras los escándalos de corrupción característicos de este sexenio, la decisión del Ejecutivo fue la de encomendar al secretario de la Función Pública investigar el caso de corrupción, pese a no formar parte de sus atribuciones constitucionales.

El hecho que el entonces secretario Virgilio Andrade reconociera carecer de atribuciones para cumplir lo encomendado (Bohórquez, 2015) propició conflictos de interés y la notable inexistencia de un órgano facultado para llevar a cabo esta labor.

Esta acción entre el Ejecutivo y la Secretaría de la Función Pública permite el *clivaje*² en la lucha contra la corrupción en el Estado mexicano.

² Concepto empleado para contextualizar la motivación de los actores políticos que permite organizar el combate a la corrupción (Martínez Gaitán, 2018).

La imposibilidad jurídica y la falta de atribuciones administrativas representan una clara señal de actitudes parciales en la investigación que confrontó a los electores para organizar e intervenir en el combate a la corrupción.

Estos clivajes configuran la ruptura de una organización que no resuelve una problemática y provoca un malestar general en el individuo. La corrupción como problema a lo largo de los diversos sexenios en la administración Federal ha sido percibida por la sociedad como ejercicios pseudolegitimadores donde se desarrollan políticas públicas, como mecanismos para desviar una exigencia como respuesta al malestar social.

Debido a lo anterior, al desarrollo de una reforma anticorrupción se suma al conflicto de diversos intereses que marcan la pauta para la transformación de un proceso estructural político-social, lo que permite a los actores con interés legítimo adoptar una postura acerca del tema bajo una lógica política y legislativa para fundar un órgano anticorrupción tutelado por intereses sociales y supranacionales (Martínez Gaitán, 2018).

En la conformación de los actores participantes en la formulación de una política anticorrupción, ocurrió un legítimo proceso de deliberación que permitió una apertura de paradigmas en el Estado mexicano, teniendo como consecuencia la necesidad de analizar la presente política pública de lucha contra la corrupción mediante su proceso de formulación (2018).

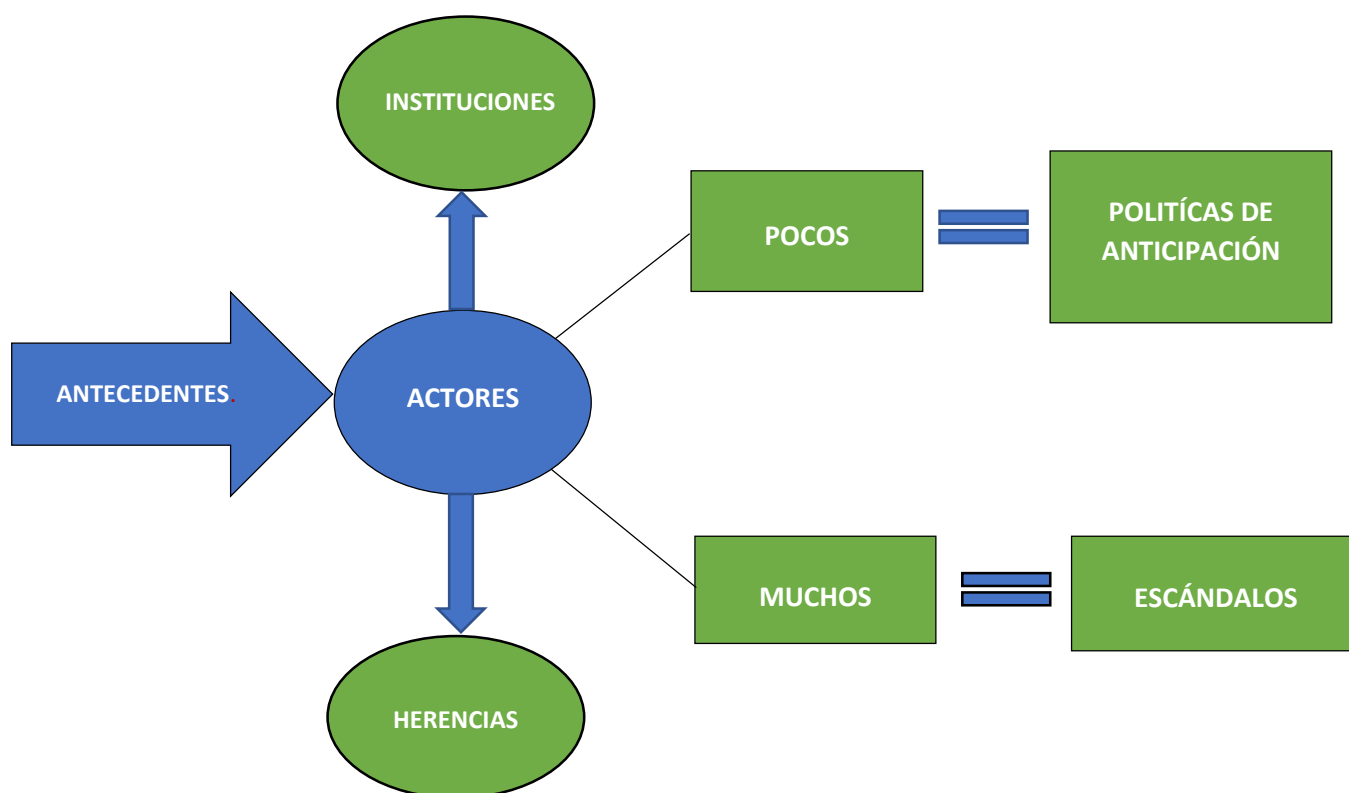
5.5. Ineficiencia de los órganos del Sistema Nacional Anticorrupción, frente a los criterios y organización de las instituciones

Los antecedentes, el contexto donde se desarrolla y aparecen los actores y sus herencias delinean sus instituciones, lo que tiene como consecuencia la formulación del órgano y de la política para la lucha anticorrupción.

Lo anterior, así como otros factores clave, permite entender que el contexto donde se desarrollan las instituciones ocasiona que cuenten con poca capacidad para dar

una respuesta adecuada a las exigencias de la política nacional anticorrupción en el cumplimiento de sus objetivos (figura 5).

Figura 5. Análisis para establecer una política anticorrupción.



Fuente: Martínez Gaitán (2018), basado en Makowski (2016).

5.6. Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción

Los integrantes del Comité Coordinador están agrupados bajo el siguiente esquema regulado por diversos representantes de las siguientes dependencias:

- 1) Auditoría Superior de la Federación.
- 2) Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

- 3) Secretaría de la Función Pública.
- 4) Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- 5) Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- 6) Consejo de la Judicatura Federal.
- 7) Comité de Participación Ciudadana (Gobierno de México, 2018a).

Este Comité de Participación Ciudadana tiene como función diseñar las políticas públicas anticorrupción aplicables a las autoridades dedicadas a fiscalizar, controlar y prevenir actos de corrupción para sancionar, investigar y ordenar una persecución. Además, debe armonizar con los sistemas locales en la materia y aprobar el diseño y funcionamiento de la plataforma digital nacional (Gobierno de México, 2018a).

Sus integrantes tienen como misión principal la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. El fundamento legal y las funciones de este comité se encuentran referidos en la Constitución (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2023d, art. 113, fraccs. I y III):

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

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

Se podrán emitir recomendaciones de carácter no vinculante a la autoridad, a diferencia de algunos sistemas locales con la finalidad de que asuman medidas que fortalezcan a la institución para prevenir faltas administrativas y corrupción, lo que les permita promover un mejor desempeño y control interno. Las autoridades que reciban las recomendaciones reportarán al Comité sobre el seguimiento de las mismas (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2023d, art. 113, fracc. III, inciso e).

5.6.1. Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción

Para que el Sistema Nacional Anticorrupción cumpla sus objetivos, se apoya en la Secretaría Ejecutiva, órgano descentralizado, no sectorizado, con autonomía operativa, personalidad jurídica y patrimonio propio.

Lo anterior permite esta Secretaría sea independiente de otras entidades para coordinar actividades del Sistema Nacional Anticorrupción, y tome así sus propias decisiones. Su objetivo principal es auxiliar técnicamente al Comité Coordinador al emitir propuestas para controlar, indagar y prevenir la corrupción. Se encuentra bajo la supervisión del órgano de gobierno del Sistema Nacional Anticorrupción. Entre sus funciones específicas se cuentan:

- La propuesta de políticas públicas y la evaluación de su funcionamiento.
- Realización de estudios especializados.
- Administración de la plataforma digital nacional para intercambiar información.
- Dar seguimiento y ejecutar los acuerdos alcanzados por el Comité Coordinador.

5.6.1.1. Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción

La Comisión Ejecutiva es el organismo técnico de la Secretaría Ejecutiva, y conformada por el secretario técnico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción y por los miembros del Comité de Participación Ciudadana, con la excepción de su presidente. Esta Comisión administra la realización de insumos técnicos para su posterior propuesta al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. Entre sus propuestas se encuentran:

- Proponer políticas para detectar, prevenir, investigar y castigar la corrupción.
- Realizar metodologías e indicadores para medir la corrupción.
- Crear mecanismos para mejorar la coordinación y comunicación entre los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción.
- Evaluar políticas del Sistema Nacional Anticorrupción y su implementación (Gobierno de México, 2018b).

5.7. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción

La misión del Comité de Participación Ciudadana fomenta entre la ciudadanía la participación en el combate a la corrupción para que las nuevas políticas representen las necesidades ciudadanas en la materia.

Este Comité está conformado por cinco ciudadanos de probidad y prestigio, y su objetivo consistirá en que los ciudadanos estén representados en el Sistema Nacional Anticorrupción. Entre las funciones del Comité de Participación Ciudadana se pueden citar:

- Proponer políticas anticorrupción.
- Vincular el Sistema Nacional Anticorrupción con organizaciones de la sociedad civiles y de la academia.
- Proponer mejoras a la plataforma digital nacional anticorrupción.
- Supervisar el funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción.
- Involucrar a la ciudadanía en actividades anticorrupción.
- Registrar organizaciones de la sociedad civil que busquen colaborar con el Sistema Nacional Anticorrupción (Secretaría Ejecutiva SNA, s. f.).

Lo anterior es una de las grandes innovaciones del Sistema Nacional Anticorrupción, ya que recoge los principios de gobernanza y gobierno abierto (Pérez de Acha, 2017). Al ser el espacio de apertura para la participación ciudadana dentro del Sistema constituye un gran reto dentro de la lucha anticorrupción respecto a la integración del movimiento de carácter ciudadano antes descrito.

5.8. El Sistema Nacional de Fiscalización

Este sistema pretende mejorar el cumplimiento y la coordinación en el desempeño de las autoridades fiscalizadoras y de auditoría. Se integra por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, las entidades de auditoría local y los órganos estatales de control (Ocampo García de Alba, 2016).

Dispone de un comité rector que toma las decisiones, y está presidido por titulares de la Auditoría Superior de la Federación y de la Secretaría de la Función Pública, y además lo conforman siete titulares de las contralorías estatales. Entre sus responsabilidades se encuentran:

- Desarrollar una plataforma electrónica para fiscalizar y auditar, para uso y revisión de las autoridades.
- Homologar y mejorar los procesos de fiscalización y auditoría nacionales.
- Desarrollar, aprobar, promover e impulsar políticas en materia de combate a la corrupción (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2022).

5.8.1. Auditoría Superior de la Federación

Entidad fiscalizadora superior de México, cuya función consiste en fiscalizar la Cuenta Pública, en su carácter de cuerpo técnico de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

La Auditoría Superior de la Federación puede fiscalizar todas las operaciones relacionadas con recursos públicos federales o partidas federales que lleven a cabo los tres poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, los estados, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, las empresas productivas del Estado, así como cualquier otro ente público, entidad, persona física o moral, pública o privada.

La creación de la Auditoría Superior de la Federación es resultado de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de julio de 1999 (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2023d, art. 79).

La modificación más reciente al marco legal que rige a la Auditoría Superior de la Federación corresponde a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación del 18 de julio de 2016 (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2021a). Esta ley es producto de la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015, que dio origen al Sistema Nacional Anticorrupción. Para el desahogo de sus funciones, la Auditoría Superior de la Federación posee la siguiente estructura:

- Auditoría especial del gasto federalizado.
- Auditoría especial de desempeño.
- Auditoría especial de seguimiento, informes e investigación.
- Auditoría especial de cumplimiento financiero.
- Unidad de asuntos jurídicos.
- Unidad general de administración.
- Unidad de homologación legislativa, planeación, transparencia y sistemas.
- Unidad de enlace legislativo y relaciones institucionales.
- Unidad técnica de la Auditoría Superior de la Federación.
- Auditoría interna y de evaluación de la gestión.
- Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior.

5.8.2. Secretaría de la Función Pública

Se trata de una de las secretarías de Estado que integran el denominado gabinete centralizado del poder Ejecutivo de México, funge como con funciones de contraloría, y se encarga de diseñar, planear, ejecutar y coordinar las políticas públicas en materia de control interno y evaluar la gestión gubernamental.

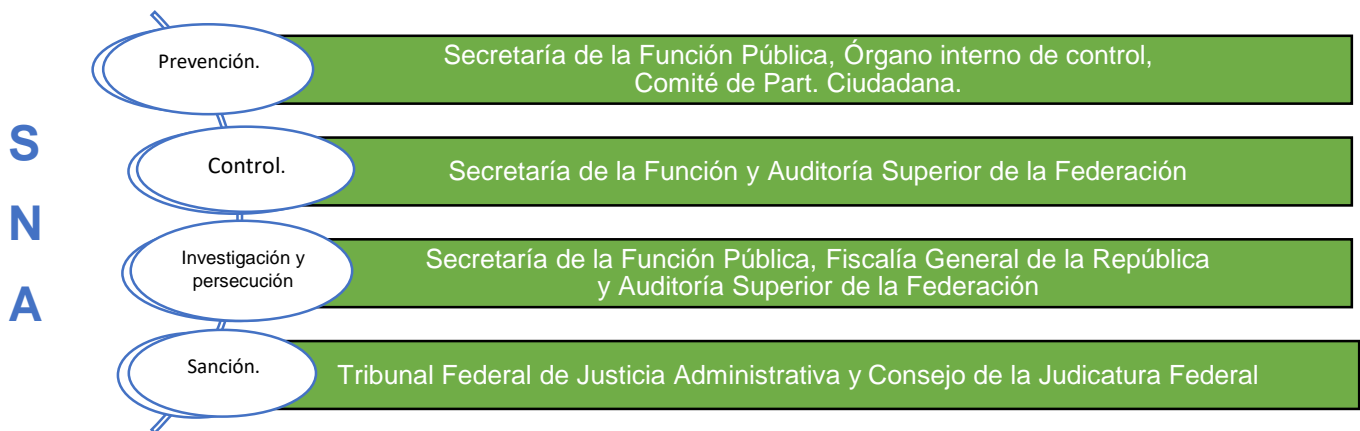
Lo anterior incluye inspeccionar el uso del gasto público, expedir normas y procesos para control y vigilancia del desempeño de los funcionarios públicos, colaborar en todo momento con la Auditoría Superior de la Federación y el Comité del Sistema Nacional Anticorrupción para el cumplimiento de sus respectivos trabajos; vigilar el cumplimiento de los planes, programas y proyectos gubernamentales de todas las áreas de la administración pública federal, y organizar el desarrollo administrativo íntegro del personal de gobierno.

La Secretaría de la Función Pública tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás ordenamientos legales aplicables en la materia:

- La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
- La Ley General de Bienes Nacionales.
- La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
- La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente de la república.

De acuerdo con el artículo 3 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública (Presidencia de la República, 2023), al frente de la Secretaría estará el secretario, que para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxiliará de las unidades administrativas (figura 6).

Figura 6. Esquema de actividades para impedir la corrupción bajo un esquema de coordinación.



Fuente: Martínez Gaitán (2018), basado en Makowski (2016).

5.9. Los sistemas locales anticorrupción

Los sistemas locales anticorrupción son propios de cada entidad federativa para una mejor coordinación de la política y acciones para el combate a la corrupción. Dichos sistemas estatales deben homologarse con el Sistema Nacional Anticorrupción en lo relativo a competencias, estructura y atribuciones, y deben además considerar las prioridades de cada entidad del país, lo que les permiten una mayor precisión de acción.

Para establecer cada sistema anticorrupción, cada estado de la república deberá ajustar su marco legal y designar los entes responsables de dirigir el combate anticorrupción (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2022).

Todos los sistemas locales serán coordinados por el Sistema Nacional Anticorrupción en lo relativo a la aplicación de políticas y acciones, en lo que respecta a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

De acuerdo con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2022, art. 36), las leyes de las entidades federativas tendrán la facultad de integrar y poner funcionamiento sus propios sistemas anticorrupción, atendiendo de acuerdo con los siguientes principios, entre otros:

- Tener una integración y atribuciones equivalentes a las del Sistema Nacional Anticorrupción.
- Rendir un informe público a los titulares de los poderes donde se dé cuenta de las acciones anticorrupción, los riesgos identificados, los costos potenciales generados y los resultados de sus recomendaciones.
- Contar con atribuciones y procedimientos adecuados para dar seguimiento a las recomendaciones, informes y políticas que emitan.

En las leyes de los propios sistemas estatales anticorrupción de los estados se establece que los sistemas locales anticorrupción tienen por objeto establecer bases generales, políticas públicas, principios y procedimientos de coordinación entre autoridades para detectar, prevenir y sancionar faltas administrativas y actos de corrupción, además de fiscalizar y controlar recursos públicos, atendiendo a los lineamientos y políticas establecidas en el Sistema Nacional Anticorrupción. Es decir, deben establecer, articular y evaluar la política anticorrupción estatal.

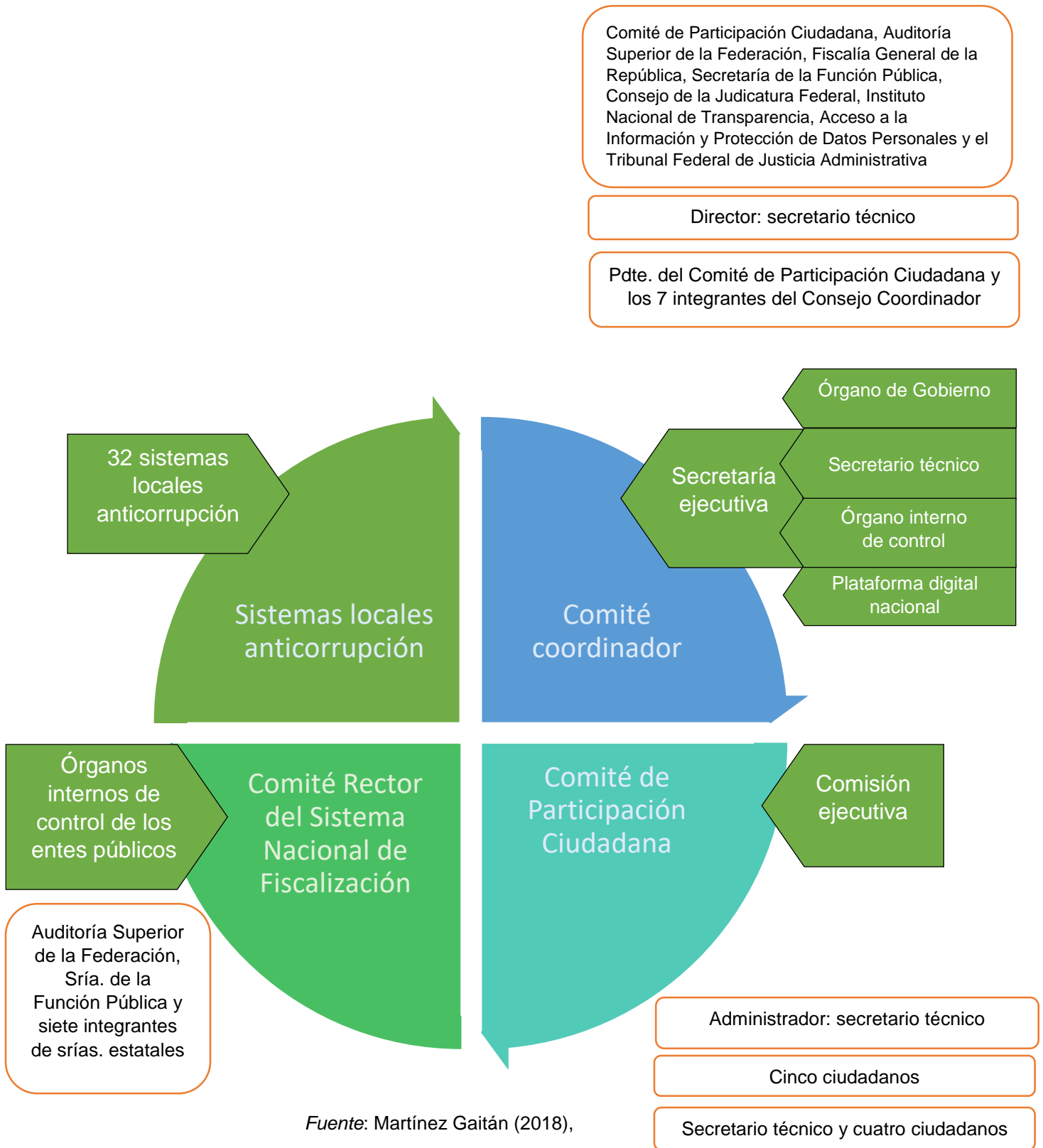
Una vez descrito el Sistema Nacional Anticorrupción, los procedimientos y políticas de coordinación quedarán bajo responsabilidad del Comité coordinador, mientras que lo tocante a fiscalizar y controlar recursos del Sistema Nacional de Fiscalización, las recomendaciones sobre la aplicación de procedimientos y políticas para prevenir y detectar anomalías del Comité de Participación Ciudadana, y las políticas de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción corresponderán a cada sistema local.

Llamar al Sistema Nacional Anticorrupción un órgano de coordinación respecto a su desarrollo organizacional respecto al combate integral que pretende plantear en la lucha anticorrupción sería parcialmente equívoco, ya que bajo la lógica de su estructura se conduciría bajo la dirección de un ente directivo, como el comité coordinador.

Respecto a la lógica de estructuración del Sistema Nacional Anticorrupción, su estrategia consiste en un liderazgo dedicado a prevenir y apoyar el combate a la corrupción, por lo cual los dirigentes de sus organismos se ven orientados hacia la misma finalidad.

La estructura colegiada de dichos entes permite desarrollar funciones específicas cumpliendo inicialmente con el carácter “integral” con el que se diseñó, respecto a la coordinación y la temática preventiva o de monitoreo (figura 7).

Figura 7. Esquema general del Sistema Nacional Anticorrupción.



Fuente: Martínez Gaitán (2018), basado en Makowski (2016).

5.10. Reingeniería de implementación del Sistema Nacional Anticorrupción respecto a las instituciones, su fortalecimiento y la preservación de su autonomía

El Sistema Nacional Anticorrupción, a pesar de haberse creado en el 2015 y tener ya ocho años desde su instalación, aún no se ha fortalecido y consagrado al no obtener el apoyo político necesario de los órdenes de gobierno y demás actores.

Actualmente dicho sistema debería ser el motor en la lucha contra la corrupción por parte del Estado mexicano, siendo el impulsor de la suma de esfuerzos que se necesitan a fin de comprometer a todos los actores que lo conforman para que se sensibilicen, cierren filas y que por fin sea concebido como un sistema eficaz en esta ardua tarea.

Al no tener una adecuada implementación de la política nacional Anticorrupción, el escepticismo ocasiona que actualmente no se pueda tener una visión optimista, a pesar de la continua lucha por la coordinación y cooperación de sus actores, de la exigencia por cumplir con estándares internacionales y nacionales con los que está comprometido desde su génesis.

Muchos aspectos del sistema podrían operar sin este respaldo político de los poderes del Estado mexicano; el Sistema Nacional Anticorrupción ha logrado importantes avances sin este apoyo, como las propuestas en materia de transparencia, el desarrollo de tecnología que facilita la coordinación entre las instituciones y órdenes de gobierno, así como algunas prácticas de los sistemas locales.

Por todo lo anterior es imperativo un proceso de reingeniería en su implementación respecto a las instituciones que lo conforman para lograr su preservación a través de las diversas administraciones, tanto del ámbito Federal como en del local para tener un verdadero fortalecimiento y autonomía plena.

5.11. Capacidad institucional desde una perspectiva jurídica

La reingeniería del Nacional Anticorrupción debe comenzar por reforzar la capacidad institucional desde la perspectiva constitucional, y según su diseño original, se sostiene en cuatro pilares: el primero es la coordinación interorganizacional e intergubernamental; el segundo, un nuevo régimen en materia de responsabilidades de servidores públicos y de particulares, en la Ley General de Responsabilidades Administrativas así como nuevas tipificaciones de delitos en el Código Penal Federal en su título X (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2023c); el tercero es la Plataforma Digital Nacional como instrumento informático que contiene los intereses de los servidores públicos, y así como los de aquellos servidores y particulares sancionados por denuncias, faltas y hechos de corrupción; y por último, el Comité de Participación Ciudadana lidera el sistema en su conjunto con la finalidad de combatir la corrupción.

La complejidad organizacional debida al diseño jurídico del sistema tiene la oportunidad de incitar sinergias de los actores con competencia en la materia, pero también tiene la gran desventaja de que requiere la cooperación de todos los actores en coherencia con sus acciones, y la concertación del Comité de Participación Ciudadana; esta coordinación se puede dar por derecho o de facto, lo cual pretende que los poderes del Estado contribuyan en la tarea anticorrupción, al tiempo que la sociedad que participa en el sistema le den dirección en su conjunto.

La colaboración de los diversos actores ha sido intermitente; en primer lugar, en lugar de ser constante, en gran parte a una ausencia de una fiscalía especializada autónoma y falta de una estrategia que permita la articulación y el establecimiento de las responsabilidades específicas de cada uno de los que integran el sistema, a pesar de no tener claro que posean las herramientas suficientes para alentar la coordinación.

Tal es el caso del Comité de Participación Ciudadana, que hoy día goza de una clara desventaja organizacional frente al resto de las autoridades, ya que el marco jurídico que sustenta al sistema da lugar a ambigüedades sobre su papel respecto a la definición y evaluación de sus políticas en la lucha contra la corrupción.

Otro de los problemas del diseño del Sistema Nacional Anticorrupción es la coordinación de los sistemas nacionales de transparencia, fiscalización y el de archivos, la capacidad de coordinación de sistemas que constan de múltiples actores y con lógicas de operaciones tan distintas resulta un gran reto que hoy día no se cumple.

Ejemplo de lo anterior es la clarificación de la vinculación del Sistema Nacional Anticorrupción y ubicar los espacios legislativos y jurídicos en dichas instituciones donde se permita plantear de manera clara que corresponde a cada quien el momento de llevarlo a la práctica.

Al esclarecer las atribuciones y competencias de los diversos actores que integran la coordinación y cooperación del Sistema Nacional Anticorrupción en el marco jurídico que lo sustenta, se permitirá que un buen engranaje de este sistema se ponga en práctica, sin dar lugar a acciones opacas.

5.12. Fortalecimiento de las instituciones, eficiencia y eficacia institucional

El Sistema Nacional Anticorrupción hoy día no cuenta con una partida presupuestal específica para cumplir con sus funciones. En el 2018 se asignaron recursos al Presupuesto de Egresos Federal para “la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para la fiscalización y control de recursos públicos” (Nieto Morales, 2020). Para el 2022 la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA), El INAI, la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación, y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, cinco de las siete instituciones que conforman el Sistema Nacional Anticorrupción, tendrían menos recursos y dispondrían de un solo fortalecimiento presupuestal de 6.5% para el Consejo de la Judicatura Federal en el periodo 2018-2022 (Fernández y De la Rosa, 2021).

Para el presupuesto del año 2022 se presentó el Anexo Transversal que integraba siete instituciones que conforman el Sistema Nacional Anticorrupción, así como otras instituciones que destinaron recursos para la lucha contra la corrupción a

través de un proceso liderado por el SESNA para encausar las prioridades en la política nacional anticorrupción, buscando alinear las variables presupuestales prioritarias, ya que no todo presupuesto de los actores del Sistema Nacional Anticorrupción se destinó a combatir la corrupción y no todos los recursos federales para la lucha anticorrupción se ejercieron a través del Sistema debilitando su andamiaje.

La metodología para integrar el Anexo Transversal se presenta bajo el siguiente orden:

1. Recursos para las instituciones que conforman el Sistema Nacional Anticorrupción.
2. Recursos para instituciones ajenas al Sistema Nacional Anticorrupción.
3. Proceso de consulta (criterios, porcentajes y cuotas).
4. Alineación entre la política nacional anticorrupción y el presupuesto de egresos federal.

La metodología del Anexo Transversal es clara y logra el propósito de identificar los recursos de manera responsable como prioridad de la lucha contra la corrupción. La información sobre los ejes y prioridades contemplados en el Anexo Transversal deberían usarse como guía para entender los recursos de tal manera que el Estado tenga posibilidades de implementar políticas en la materia que resulten eficaces.

Bajo esta perspectiva, las instituciones que conforman el Sistema Nacional Anticorrupción enfrentan mayores restricciones de carácter presupuestal, lo cual mengua sus recursos para desempeñar sus funciones y fortalecerse en esta importante lucha, en lugar de ser una inversión del Estado mexicano.

5.13. El Sistema Nacional Anticorrupción: Retos de su andamiaje

Hoy día la cooperación y coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción con sus actores y los sistemas locales ha resultado incompleta, ya que el desarrollo de estos últimos ha sido desigual al no existir directrices en la política nacional anticorrupción que delimita 40 prioridades de política pública en esta lucha, al igual que en lo que respecta a la sociedad civil.

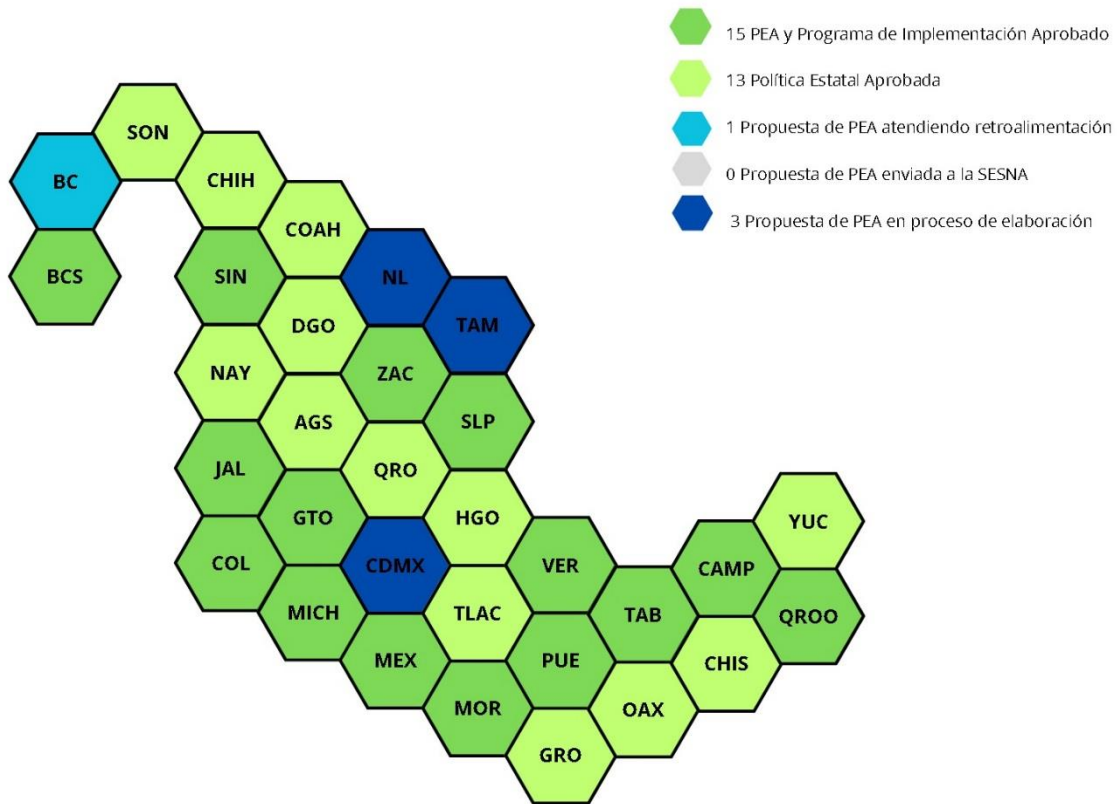
El reto de implementar el Sistema Nacional Anticorrupción y sus sistemas locales debe adecuarse según cuatro ejes fundamentales para tener una adecuada coordinación y cooperación entre sus actores:

- Las entidades deben adecuar sus marcos normativos
- Se deben asignar recursos presupuestales y administrativos para consolidar los sistemas locales.
- La falta de capacidad de los sistemas locales para hacer uso de las capacidades establecidas de integración de los comités de participación ciudadana.
- El uso de sistemas locales para la organización y particularidades de cada entidad federativa resulta en una falta de comunicación y coordinación eficaz entre ellos y el Sistema Nacional Anticorrupción.

Actualmente 28 estados cuentan con una política anticorrupción aprobada, 15 con una política aprobada por el Comité Coordinador Estatal y con la aprobación previa de la Secretaría del Sistema Nacional Anticorrupción, 13 con una política estatal aprobada, uno con propuesta de política estatal que atiende a una retroalimentación, y tres con una propuesta de política anticorrupción en proceso (Sistema Nacional Anticorrupción, s. f.): Nuevo León, Tamaulipas y la Ciudad de México.

En la siguiente figura se detallan las 28 entidades que han aprobado una política estatal y reciben retroalimentación que les aporta mayor información.

Figura 8. Estados con política anticorrupción aprobada.



Fuente: Sistema Nacional Anticorrupción (2023).

Al igual que los comités de participación ciudadana en lo nacional y en los sistemas locales, los cuales no están conformados en su totalidad, este modelo de participación es un actor muy importante al liderar la relación con las organizaciones sociales, la academia y ser parte de la promoción, la recopilación de indicadores para el control de la corrupción, la fiscalización ciudadana de la política nacional Anticorrupción y el seguimiento del Sistema Nacional Anticorrupción.

La adición de 18 magistrados anticorrupción ordenada por la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa es otro de los problemas sin resolver, ya que son autónomos al Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Estos magistrados poseen jurisdicción exclusiva sobre faltas administrativas y sobre cinco salas especializadas en la Sala Superior del Tribunal para facilitar los trámites en procesos

de corrupción, sin embargo, esto se ha visto truncado por la nueva administración del Ejecutivo federal (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2016a).

Además, hay una falta de recursos financieros necesarios para las secretarías ejecutivas encargadas de generar insumos técnicos sobre la política nacional anticorrupción, las políticas estatales anticorrupción, las políticas integrales, las metodologías de seguimiento y los mecanismos en materia de lucha contra la corrupción.

En este sentido, se puede concluir que se han incumplido plazos importantes, lo que ha impedido implementar el sistema por completo, ya que desde su génesis no se tomó en cuenta la complejidad de este proceso por ser tan obeso y ambicioso.

Es necesario prestar especial atención a las instituciones enfocadas en la prevención, detección y sanción de los hechos y los actos en materia de corrupción, y evaluar el desempeño de todo el andamiaje del sistema, profundizando la evaluación de cada uno de los actores que lo integran.

Asimismo, es importante fortalecer la selección, evaluación y desarrollo de los instrumentos, así como establecer mecanismos puntuales sin escatimar esfuerzos para que no se siga minando el funcionamiento, ni perpetuar la impunidad aumentando la desconfianza de la ciudadanía.

El Sistema Nacional Anticorrupción es una respuesta que llega tardíamente a un problema que radica en el Estado mexicano desde hace mucho tiempo, resultando que el impacto potencial del sistema no ha logrado resolver el problema de fondo.

Para que el andamiaje del Sistema Nacional Anticorrupción sea eficaz, se requiere una buena voluntad política, institucional y social para ejercer acciones y establecer mecanismos efectivos, ya que lograr una coalición anticorrupción que resulte exitosa sigue siendo un gran reto al no ser un tema central de las nuevas administraciones.

Conclusiones generales

La reingeniería de los instrumentos en la lucha anticorrupción por parte del Estado mexicano y la importancia de una reingeniería de los mismos conduce a un camino donde se tuvo que realizar un análisis de las fuentes primarias y secundarias que fundamentan el marco teórico de la investigación, como el derecho sancionador, el derecho constitucional y derecho administrativo, ya que estas ramas del derecho contemplan sanciones a actos indebidos y contra el interés general de suma importancia en la lucha contra la corrupción, cuya no aplicación acarrea como consecuencia el no asegurar el bienestar social.

Asimismo, se debieron tomar en cuenta los antecedentes de la corrupción y sus efectos sobre los derechos fundamentales del ciudadano para dar contexto a la investigación a través de los tres enfoques planteados: institucional, cultural y funcionalista.

El marco teórico se orientó en cuatro ejes: corrupción, tipología, clasificación y normatividad, además de las normativas nacional e internacional a las que se somete el Estado mexicano en esta lucha.

Es fundamental señalar la dificultad de coordinación y cooperación entre los actores que conforman el Sistema Nacional Anticorrupción, principal objeto de la presente investigación, para lo que es necesario hacer referencia a sus atribuciones y competencias, además de los sistemas locales y a la reglamentación complementaria del Sistema Nacional Anticorrupción, así como a su evaluación.

Las instituciones y políticas públicas al frente de la lucha contra la corrupción en el Estado mexicano también fueron parte importante para dar contexto a la investigación, en especial por medio del estudio de su evolución en el transcurso de los sexenios.

La reingeniería de dichas instituciones e instrumentos en el ámbito federal y local, así como la falta de integración en conjunto con el ámbito internacional, la coordinación y cooperación de los actores que los integran, la falla de

implementación de los instrumentos de la política nacional anticorrupción y sus mecanismos de evaluación permite concluir que el Estado mexicano no está cumpliendo con las expectativas de los estándares internacionales, pero sobre todo con los de su sociedad.

El reto de conciliar la academia vinculada a la realidad relacionada con un problema que no parte desde la génesis del sistema, sino de décadas atrás tiene como consecuencia una visión real de lo que representa la corrupción y la importancia de sus consecuencias, lo que dificulta en parte la implementación del sistema.

Para ser más precisos, la innovación del Sistema Nacional Anticorrupción, su legislación concurrente y su política nacional, además de las novedades que existen en la materia como la inclusión de los particulares como corresponsables con los funcionarios públicos o porque la corrupción ocurre entre dos o más personas al tratarse de un Sistema tan obeso y difícil de implementar, siguen erosionando la confianza del ciudadano en las instituciones públicas, en sus funcionarios y en los gobernantes.

Esta creciente desaprobación de la gestión de los gobiernos lleva a la imperativa necesidad de tomar conciencia de los restos que se enfrentan en la lucha anticorrupción desde una perspectiva eficaz, eficiente y económica que satisfaga la transparencia y honradez de las exigencias sociales.

Es imperativo analizar la naturaleza de las relaciones de los órdenes de gobierno, así como la interacción entre los mismos en esta lucha contra la corrupción e impunidad, así como la complejidad de estas relaciones y la eficiencia que derivan de las mismas en esta lucha del Estado mexicano.

Lo anterior lleva a reflexionar sobre los esfuerzos del Estado mexicano, del sistema en sí, en conjunto con el resto de los actores involucrados como se describe en la presente investigación. Sin embargo, tal cosa no se ha cumplido, por lo que de acuerdo con esta investigación existe la necesidad de una reingeniería de los instrumentos que favorecerían a los actores involucrados, como las diversas

instituciones que conforman el Sistema Nacional Anticorrupción y los sistemas locales que desde la sociedad y la academia obligan a seguir el compromiso de atender todas aquellas limitantes y lograr una mejora en las competencias correspondientes a cada una de ellas, favoreciendo las relaciones de coordinación y cooperación de los actores partícipes.

Se puede concluir que el Estado mexicano cuenta con diversos esfuerzos gracias a su marco normativo, instituciones y políticas públicas que buscan ocasionar efectos mediante el combate a la corrupción, aunque sin ser suficientes, ya que el Estado no ha erradicado el problema de fondo, y sobre todo la desconfianza de la ciudadanía, debida a que las medidas adoptadas no han sido eficientes y no privilegian sus derechos.

Como conclusión de este trabajo de investigación, es necesario hacer planteamientos fundamentales ante la urgencia de la reingeniería interna de los instrumentos de la lucha anticorrupción, de la cual forma parte el Sistema Nacional Anticorrupción, los sistemas locales, así como la relación de sus actores interinstitucionales y sociales, y su marco jurídico para un buen funcionamiento y una correcta implementación, ya que con el liderazgo apropiado se pueden reforzar capacidades y desarrollar maneras creativas para que el esquema actual no siga favoreciendo la vulnerabilidad de la sociedad y la falta de seguridad jurídica, lo cual resulta desfavorable a la misma lucha anticorrupción por el hecho de que la cultura social la sigue incitando al no llenar los puestos vacantes, al no asegurar los fondos adecuados para implementar una política nacional anticorrupción que sería una primera instancia para lograrlo, lo que reduce las posibilidades de fracaso y pone en tela de duda los esfuerzos del Estado mexicano.

Referencias

- Alcalde Rodríguez, E. (2000). Uso de información privilegiada: Algunas consideraciones sobre el sentido y alcance de la prohibición en relación con su sujeto, objeto y sanción. *Revista Chilena de Derecho*, 27(1), 11-28.
- Alonso J. A. y Garcimartín, C. (2011). La corrupción: Definición y criterios de medición. En: Alonso, J. A. y Mulas-Granados, C. *Corrupción, cohesión social y desarrollo. El caso de Iberoamérica*. Madrid: FCE.
- Alonso, J. A. y Mulas-Granados, C. (2011). *Corrupción, cohesión social y desarrollo. El caso de iberoamérica*. Madrid: FCE.
- Álvarez Medina, S. (2007). Corrupción y corrección políticas. En Zapatero, V. (Comp.). *La corrupción*. México: Ediciones Coyacán.
- Arce Bravo, E. J. (1987). *Sociedad, burocracia y corrupción, un enfoque histórico.*, México: Pensamiento Nuevo.
- Arellano Gault, D. (2012). *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*. México: CIDE.
- Auditoría Superior de Fiscalización. (2021). Declaración de Lima sobre Líneas Básicas de la Fiscalización.
- Barahona Krüger, P. (2004). *Corrupción e impunidad: Correlaciones e implicaciones*. San José, Costa Rica: Jurídica Continental.
- Bautista, Ó. D. (2009). *Ética para corruptos: Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas*. España: Desclée de Brouwer.
- Betanzos Torres, E. O. (2017). *La reforma en materia de combate a la corrupción*. México: FCE.
- Bohórquez López, E. (2015). Sistema Nacional Anticorrupción, transparencia y gobierno abierto. *Revista Rc et Ratio*, 10(6).

- Carbonell, M. y Vázquez, R. (2009). *Poder, derecho y corrupción*. México: Siglo XXI Editorial.
- Casar, M. A. (2016). *Anatomía de la corrupción*. México: Cide.
- Cornu, G. (2000). *Vocabulaire Juridique*. París: Press Universitaire de France.
- De Sousa, Luis. 2009. Anti-corruption agencies: Between empowerment and irrelevance. *EUI working papers RSCAS*, 8.
- Dehesa, G. (2002). *¿Cómo nos arreglamos? Prontuario de la corrupción en México*. México: Editorial Diana.
- Ediciones Larousse. (2001). *Pequeño Larousse Ilustrado*. México: Autor.
- Faya Viesca, J. (1988). El federalismo mexicano: Régimen constitucional del sistema federal. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Fox, N. D. (2002) *Totally bananas: The funny fruit in american history and culture*. Xilibris Croporation
- García San Inocencio, V., Rivera Hernández, V. (2015). *Derechos humanos y corrupción*. San Juan Puerto Rico: Comisión de Derechos Civiles de Puerto Rico.
- Garzón Valdés, E. (2007). El concepto de corrupción. En Zapatero, V. (Comp.). *La corrupción*. México: Ediciones Coyacán.
- Gerber, J. y Jensen, E. L. (2007). *Encyclopedia of white-collar crime*. Greenwood Publishing Group.
- Goicochea, M. (2018). La extorsión un estudio desde la fenomenología y la psicopatología [Tesis]. Universidad del País Vasco.
- Grimsley, R. (1977). *La filosofía de Rousseau*. Madrid: Alianza.
- Guerrero Agripino, L. F. y De Santiago Álvarez, A. (coord.). (2020). *Vías para el tratamiento de la corrupción en el sistema mexicano*. México: Grañén Porrúa.

- Hackney, B. A. (2004). *The essential dictionary of law*, ed. Nueva York: Barnes & Noble Books.
- Heeks, R. y Mathisen, H. (2012). Understanding success and failure of anticorruption initiatives. *Crime, Law and Social Change*, 58(5), 533–549.
- Kaiser, M. (2014). *El combate a la corrupción: La gran tarea pendiente en México*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Klitgaard, R. E. (1988). *Controlling corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Klitgaard, R. E. (1994). Controlando la corrupción: Una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo. Buenos Aires: Sudamericana.
- Laporta, F., Álvarez, S. (1997). *La corrupción política*. España: Alianza Editorial.
- Lascano, C. (2007). Funcionarios públicos corruptos, empresarios corruptores y derecho Penal. En Zapatero, V. (Comp.). *La corrupción* (pp. 87-114). México: Ediciones Coyacán.
- Locke, J. (1990). *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Madrid: Alianza.
- Makowski, G. (2016). Anti-corruption agencies – Silver Bullet Against Corruption or Fifth Wheel to a Coach? Analysis from the Perspective of the Constructivist Theory of Social Problems. *Journal Studia z Polityki Publicznej*, 3(11), 55-78.
- Malem Seña, J. F. (2002). *La corrupción: Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Barcelona: Gedisa.
- Merriam-Webster. (1996). *Dictionary of Law, Merriam-Webster*. Springfield, Massachusetts: Merriam-Webster, Incorporated.
- Miller, R. L., Benjamin, D. K. y North, D. C. (2010). *The economics of public issues*. Addison Wesley Longman.
- Montesquieu, C. (2003). *Del espíritu de las leyes*. Madrid: Alianza.
- Morris S. D. (1991). *Corrupción y política en el México contemporáneo*. Siglo XXI.

- Morris S. D. (2009). *Political corruption in México: The impact of democratization*. Colorado: Rienner.
- Navarro-Hernández, F. (2018). *Derecho administrativo sancionador en México: La distinción del estado regulador vs. policía* [Tesis de maestría]. ITESO.
- Nay, O. (coord.). (2008). *Lexique du science politique, vie et institutions politiques*. París: Dalloz.
- Nieto, S. (2019). Sin filias ni fobias. México: Grijalbo
- Nikken, P. (1989). La declaración universal y la declaración americana. La formación del moderno derecho internacional de los derechos humanos. *Revista IIDH*, 65-99.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development. (2008). Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of models Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia. Autor. <https://www.oecd.org/corruption/acn/39971975.pdf>
- Ortega Martínez, A. (2006). El fortalecimiento de la fiscalización superior garantizaría el fin de la impunidad. En Cruz Santiago, C. (2006). *Mejores prácticas internacionales en materia de combate a la impunidad y la corrupción*. México: Grupo Parlamentario del PRD/Cámara de Diputados Congreso de la Unión LX Legislatura.
- Pérez de Acha, L. M. (2017, marzo-abril). Las claves del Sistema Nacional Anticorrupción. *Revista Abogado Corporativo*, 7.
- Ramírez Poggi, O. E. y Veraldi, R. (2018). *Brasil en el nuevo contexto internacional: Caso Odebrecht en Latino América*. España: Editorial Académica española.
- Real Academia Española. (1984). *Diccionario de la Lengua Española* (2 vols.). Madrid: Espasa-Calpe.
- Restrepo, J. D. (2003). Corrupción y terrorismo: El poder del periodista. *Chasqui: Revista Latinoamericana de Comunicación*, 81, 24-31.

- Rojas Vargas, F. (1999). *Delitos contra la Administración Pública*. Lima: Grijley.
- Rose-Ackerman, S. (2001). *La corrupción y los gobiernos: Causas, consecuencias y reforma*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Rousseau, J. J. (1970). *El Origen de las desigualdades entre los hombres*. Bogotá Colombia: Ediciones Universales.
- Rouso, A. y Steves, F. (2006). The effectiveness of anti-corruption programs: preliminary evidence from the post-communist transition countries. En Rose-Ackerman, S. (Ed.), *International handbook on the economics of corruption*.
- Safire, W. (2008). *Safire's political dictionary*. Nueva York: Oxford University Press.
- Sánchez González, J. J. (2012). *La corrupción administrativa en México*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Serrano Sánchez, J. A. (2016). El control interno de la Administración Pública: ¿Elemento de estancamiento o de desarrollo organizacional? México: INAP.
- Tablante, C. (2018). Impacto de la corrupción en los derechos humanos en Venezuela. En C. Tablante y M. Morales Antoniazzi, *Impacto de la corrupción en los derechos humanos* (pp. 175-220). Querétaro: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
- Tejera Gaona, H. (2006). Cultura ciudadana, gobiernos locales y partidos políticos en México. *Sociología*, 21(61).
- Valeije Álvarez, I. (1994). Aspectos problemáticos del delito de concusión (diferencias con el cohecho). *Revista General del Derecho*, 597(6), 517 y ss.
- Vargas, E. (2004, noviembre-diciembre). La lucha contra la corrupción en la agenda regional e internacional. Las Convenciones de la OEA y de la ONU. *Nueva Sociedad*, p. 134.
- Zaid, G. (1986). La propiedad privada de las funciones públicas. *Vuelta*, 25-32.

Legislación Nacional

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. (2016a, 18 de agosto).

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. *Diario Oficial de la Federación*. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. (2016b, 27 de diciembre).

Ley General de Responsabilidades Administrativas. *Diario Oficial de la Federación*. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. (2016c, 18 de julio). Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. *Diario Oficial de la Federación*.

www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/346855/LEY_ORG_NICA_DE_LA_PROCURADUR_A_GENERAL_DE_LA_REP_BLICA.pdf

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. (2020, 13 de abril). Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República. *Diario Oficial de la Federación*.

www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/585727/122-_LEY_Org_nica_de_la_Fiscal_a_General_de_la_Rep_blica.pdf

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. (2021a, 20 de mayo). Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. *Diario Oficial de la Federación*. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF_200521.pdf

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. (2021b, 20 de mayo). Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. *Diario Oficial de la Federación*. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. (2022, 27 de diciembre).

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. *Diario Oficial de la Federación*. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. (2023a, 25 de abril).

Código Nacional de Procedimientos Penales. *Diario Oficial de la Federación*. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP.pdf

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. (2023b, 3 de mayo). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. *Diario Oficial de la Federación*. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. (2023c, 18 de octubre). Código Penal Federal. *Diario Oficial de la Federación*. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPF.pdf

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. (2023d, 6 de junio). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

Centro Nacional de Control de Energía. (2020, 7 de febrero). Acuerdo por el que se reforman los Lineamientos para la Integración y Funcionamiento del Comité de Transparencia del CENACE. *Diario Oficial de la Federación*. www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585836&fecha=07/02/2020#gsc.tab=0

Presidencia de la República. (1996, 18 de noviembre). Decreto sobre la aprobación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, adoptada por la Conferencia Especializada sobre la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos. *Diario Oficial de la Federación*. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4905699&fecha=18/11/1996&print=true

Presidencia de la República. (1999, 27 de septiembre). Decreto promulgatorio de la Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales. *Diario Oficial de la Federación*. www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4954471&fecha=27/09/1999#gsc.tab=0

Presidencia de la República. (2002, 2 de diciembre). Decreto sobre la aprobación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. *Diario Oficial de la Federación*.

www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=715273&fecha=02/12/2002#gsc.tab=0

Presidencia de la República. (2004, 27 de mayo). Decreto sobre la aprobación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. *Diario Oficial de la Federación*. www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=671246&fecha=27/05/2004#gsc.tab=0

Presidencia de la República. (2005, 14 de diciembre). Decreto promulgatorio de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada en la ciudad de Nueva York. *Diario Oficial de la Federación*. www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4917325&fecha=14/12/2005#gsc.tab=0

Presidencia de la República. (2023, 4 de septiembre). Decreto por el que se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. *Diario Oficial de la Federación*. www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5700734&fecha=04/09/2023

Páginas de Internet

Carbajo Cascón, F. (2017). Corrupción en el sector privado (I): La corrupción privada y el derecho privado patrimonial. *Revista Iustitia*, 10(2012), 281-341. <http://revistas.ustabuca.edu.co/index.php/IUSTITIA/article/view/885>

Carbonell, M. (2020, Junio). *Centro de Estudios Carbonell*. Centro de Estudios Jurídicos Carbonell. www.centrocarbonell.mx/transparencia-y-combate-a-la-corrupcion-en-mexico/

Centeno Maldonado, J. C. y Villarreal Solís, F. M. (2019). *Sistemas, estructuras y procesos de la administración en México. Algunos casos de estudio*. México: Academia de Ciencias Administrativas/ Universidad Autónoma de San Luis Potosí. <http://acacia.org.mx/wp-content/uploads/2016/10/1-Sistemas.pdf>

- Criminal Division of the U.S. Department of Justice and the Enforcement, y Division of the U.S. Securities and Exchange Commission. (s. f.). *Foreign Corrupt Practices Act*. www.justice.gov/criminal-fraud/file/1292051/download
- Epstein, E. (2016). Combate contra la corrupción internacional y enfoque en América Latina: Ley FCPA y Nuevo programa del departamento de justicia de los Estados Unidos. *Rock Center for Corporate Governance*, 218. <https://fcpa.stanford.edu/academic-articles/20160501-fcpa-and-the-new-doj-voluntary-disclosure-pilot-program.pdf>
- Fernández, M. A. y De la Rosa, R. (2021, 6 octubre). El presupuesto anticorrupción y su anexo transversal: Última llamada (II) - MCCI. *Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad*. <https://contralacorrupcion.mx/el-presupuesto-anticorrupcion-y-su-anexo-transversal-ultima-llamada-ii/>
- Giralt, J. S. M. (2018). La colusión como práctica anticompetitiva en la contratación pública. Reciente tendencia a la participación accionaria horizontal en EE.UU. y América Latina. *Ius et Praxis*, 24(1). www.redalyc.org/journal/197/19758807020/html/#:~:text=De%20modo%20general%20y%20preliminar,la%20competencia%20entre%20s%C3%AD%20y
- Gobierno de México. (2018a, 12 de marzo de). *El Comité Coordinador*. www.gob.mx/sesna/articulos/comite-coordinador-del-sna
- Gobierno de México. (2018b, 12 de marzo de). La Comisión Ejecutiva. www.gob.mx/sesna/articulos/comision-ejecutiva-del-sna
- Gorrochategui, N. (2017, 1 de marzo). *Voces en el Fénix*. Inventario de mecanismos preventivos de control de la corrupción. <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/inventario-de-mecanismos-preventivos-de-control-de-la-corrupcion/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2018). Resultados de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2018. [https:// www.inegi.org.mx/programas/envipe/2018/](https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2018/)

- Instituto Nacional de la Economía Social. (2018, 13 de marzo). Conoce las funciones y atribuciones del órgano interno de Control. www.gob.mx/inaes/articulos/conoce-las-funciones-y-atribuciones-del-organo-interno-de-control
- Isunza, M. X. (2016, 23 agosto). ¿Qué explica la corrupción? *La Jornada Zacatecas*. <https://ljz.mx/23/08/2016/explica-la-corrupcion/>
- La Redacción. (2022, 30 de mayo). Revelan carpetazo a la investigación de la casa blanca de Enrique Peña Nieto. *Proceso*. www.proceso.com.mx/nacional/2022/5/30/revelan-carpetazo-la-investigacion-de-la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto-286743.html
- Márquez, D. (2018). Reflexiones en torno a la reforma constitucional y legal en materia de combate a la corrupción en México. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1(152). <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2018.152.12926>
- Martínez Gaitán, E. (2018, septiembre). *El desarrollo del combate a la corrupción y la agencia anticorrupción en México* [Tesis]. El Colegio de San Luis. https://biblio.colsan.edu.mx/tesis/MAPPP_MartinezGaitanEnrique.pdf
- McBride, S. (1982). The case of the airmailed voter and other tales of the Cook Is. *Christian Science Monitor*. www.csmonitor.com/1982/0304/030461.html
- Nava, P. (2017). *Antes y el hoy del Sistema Nacional Anticorrupción*. Modum Legal. <http://modumlegal.mx/antes-y-el-hoy-del-sistema-nacional-anticorrupcion-sna/>
- Nieto Morales, F. (2020, 1 de abril). El legado del “sexenio de la corrupción”: Los retos del Sistema Nacional Anticorrupción. *Foro Internacional*. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2736/2658>
- Ocampo García de Alba, G. B. L. (2016). *Sistema Nacional de Fiscalización en el marco de los desafíos para la rendición de cuentas en México*. Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación/Unidad de Evaluación y Control/LXIII Legislatura. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/UEC/prods/SISTEMA%20NACIONA%20DE%20FISCALIZACION.pdf

Organización de los Estados Americanos (s. f.). Observatorio Interamericano de Seguridad.

<http://www.oas.org/ios/glossarydetails.aspx?lang=es&type=0&id=65>

Organización de los Estados Americanos. Portal de anticorrupción de las Américas - MESICIC. (s. f.). www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/

Orrego Larrain, C. (2000). *Corrupción y modernización del Estado*. Nueva York, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/1353/Corrupci%C3%B3n%20y%20modernizaci%C3%B3n%20del%20Estado.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Puntal. (s. f.). Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos. <https://hchr.org.mx/puntal/prevencion-y-proteccion/proteccion-a-periodistas-en-riesgo/instancias-internacionales-2/sistema-universal-de-proteccion-de-derechos-humanos/>

Ramos, D. (2014, 9 septiembre). “La corrupción es un asunto cultural”: Peña Nieto. www.animalpolitico.com/2014/09/la-corrupcion-es-un-asunto-cultural-pena-nieto

Secretaría de la Función Pública. (2017, 19 de mayo). Manual de Organización General de la Secretaría de la Función Pública. *Diario Oficial de la Federación*. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5483605&fecha=19/05/2017

Secretaría Ejecutiva SNA. (s. f.). *Política nacional anticorrupción*. www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Pol%C3%ADtica-Nacional-Anticorrupci%C3%B3n.pdf

Senado de la República. (2004, 29 de abril). Dictamen que se formula con relación a la convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York, el 31 de octubre

de 2003. *Gaceta del Senado*.
www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/1325#:~:text=La%20Asamblea%20General%20de%20las%20Naciones%20Unidas%20adopt%C3%B3%20la%20Convenci%C3%B3n,11%20de%20diciembre%20de%202003

Sistema Nacional Anticorrupción. (2023, 24 de octubre). *28 estados cuentan con política anticorrupción aprobada, de los cuales 15 también tienen programa de implementación*. www.sna.org.mx/politicas-estatales-anticorrupcion/

Sistema Nacional Anticorrupción. (s. f.). Políticas estatales anticorrupción. www.sna.org.mx/politicas-estatales-anticorrupcion/

Sistema Nacional de Transparencia. (s. f.). ¿Qué es el sistema nacional de transparencia? https://snt.org.mx/?page_id=431

Straub, F. J. (2010). Häufig gestellte Fragen. www.fjs.de/faq/

Transparencia Internacional (2021). Corruption Perceptions Index. www.transparency.org/cpi2021

Trejo Hernández, I. E. (2015). La corrupción en el sistema público. *El Búho. Gaceta Electrónica de La Facultad de Derecho UNAM*, 2(27). www.revistas.unam.mx/index.php/derecho/article/view/48743

United Nations Global Compact. (s. f.). Our Participants. <https://unglobalcompact.org/what-is-gc/participants>

United Nations. (s. f.). Historia de las Naciones Unidas. www.un.org/es/about-us/history-of-the-un

Van Weezel, Alex. (2010, julio). Nieto Martín, Adán, La responsabilidad penal de las personas jurídicas: Un modelo legislativo. Madrid: Iustel, 2008, 354 páginas. *Política Criminal*, 5(9), 277-279. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992010000100008>