



UNIVERSIDAD JUÁREZ DEL ESTADO DE DURANGO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO E INVESTIGACIÓN

“La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

Tesis que para obtener el título de “Maestro en Derecho”

Presenta:

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Director: Dr. Miguel Ángel Rodríguez Vázquez

Victoria de Durango, Dgo., enero del 2024

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
CAPÍTULO I – CORRUPCIÓN	
1. Concepto.....	9
1.1 Enfoques analíticos.....	11
1.1.1 Enfoque económico.....	12
1.1.2 Enfoque politológico/organizacional.....	13
1.1.3 Enfoque sociológico/antropológico.....	14
1.2 Tipología básica de la corrupción.....	16
1.3 La corrupción para los mexicanos.....	18
2. Antecedentes de la corrupción en México y el mundo.....	20
2.1 Corrupción en México.....	22
2.1.1 El comienzo.....	22
2.1.2 La colonia.....	24
2.1.3 La independencia.....	24
2.1.4 La revolución.....	26
2.1.5 El siglo XXI.....	29
CAPÍTULO II – CORRUPCIÓN EN MÉXICO	
1. Sistema Nacional Anticorrupción.....	37
1.1 Marco jurídico internacional.....	41
1.1.1 Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA).....	42
1.1.1.1 Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC).....	43
1.1.2 Convención para combatir el cohecho de servidores públicos.....	45
1.1.3 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	47
1.2 Marco Jurídico Nacional	49
1.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	50
1.2.2 Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.....	52
1.2.3 Ley General de Responsabilidades Administrativas.....	56
1.2.4 Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.....	57
1.2.5 Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.....	60
1.2.6 Ley de la Fiscalía General de la República.....	61
1.2.7 Código Penal Federal.....	63
1.2.8 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	66
2. Causas de la corrupción en México.....	68
3. Medidas que se siguen para combatirla.....	71
3.1 Política Nacional Anticorrupción.....	71
CAPÍTULO III – MEDICIÓN DE LA CORRUPCIÓN	
1. ¿Por qué y cómo medir la corrupción?.....	80
1.1 Ventajas y razones para medir la corrupción.....	82

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

1.2 Estrategias para medir la corrupción.....	84
2. <i>Transparency International</i>	85
2.1 Índice de Percepción de la Corrupción (IPC).....	86
2.1.1 IPC 2020.....	87
2.1.2 IPC 2021.....	90
2.1.3 IPC 2022.....	92
2.2 Barómetro Global de la Corrupción 2019.....	94
3. <i>World Justice Project</i>	97
3.1 Índice de Estado de Derecho	98

CAPÍTULO IV – EFECTIVIDAD DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

1. ¿El Sistema Nacional Anticorrupción ha tenido el impacto que se preveía?.....	103
1.1 Falta de apoyo político.....	104
1.2 Recomendaciones no vinculantes.....	107
1.2.1 Recomendación no vinculante a las legislaturas de los estados, relacionada con la selección de jueces y magistrados.....	109
1.2.2 Recomendación no vinculante a los congresos de las entidades federativas, para que se realicen las reformas legales conducentes para funcionamiento de los Sistemas Locales Anticorrupción.....	111
1.2.3 Recomendación no vinculante para interconectarse con la Plataforma Digital Nacional.....	111
1.3 Plataforma Digital Nacional incompleta.....	112
1.4 Disminución en las sanciones administrativas y penales.....	114
1.4.1 Sanciones Administrativas.....	114
1.4.2 Sanciones Penales.....	116
1.4.3 Factores que explican la disminución en las sanciones a los servidores públicos.....	117
1.4.3.1 Reducción en la cantidad de auditorías y fiscalización de recursos públicos.....	117
1.4.3.2 Recortes presupuestales a las instituciones fiscalizadoras.....	118
1.4.3.3 Nombramientos pendientes por definir.....	119
CONCLUSIONES.....	123
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	133

INTRODUCCIÓN

La corrupción ha sido un fenómeno arraigado en la sociedad mexicana durante décadas, y su presencia ha permeado múltiples ámbitos, afectando tanto al sector público como al privado. Este fenómeno no solo ha debilitado a las instituciones democráticas y al Estado de derecho, sino que ha obstaculizado el desarrollo económico y social del país. Ante esta problemática, el gobierno y la sociedad mexicana han reconocido la necesidad de tomar acciones contundentes para combatir la corrupción y restaurar la integridad en la gestión pública.

La corrupción se presenta en diversas formas y su impacto negativo es ampliamente conocido, ya que tiene múltiples causas y repercusiones. Perjudica especialmente la economía de las personas más desfavorecidas, acentuando las desigualdades y disminuyendo el bienestar general. A pesar de esto, lamentablemente continúa siendo practicada. Es por esta razón que no podemos aceptarla como algo común en nuestras vidas, sino que debemos comprenderla, exponerla, hacerla visible, combatirla y castigarla. Las consecuencias de la corrupción son numerosas y diversas, ya que afectan todos los aspectos de la vida, conduciendo a la persistencia de la pobreza, marginación, ignorancia y subdesarrollo. Lo más preocupante es que se llega a normalizar y se pierde la ética en relación a esta problemática.

Durante las dos primeras décadas del siglo XXI, los temas de acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción han sido recurrentes en los discursos políticos. En México, durante el mandato presidencial de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), el combate a la corrupción ha sido promocionado como un eslogan publicitario del gobierno, argumentando que esta práctica era común en administraciones anteriores, pero no en la actual. Sin embargo, el gobierno federal no ha logrado respaldar esta afirmación con datos concretos. A pesar de ello, al repetir constantemente este mensaje en sus conferencias matutinas,

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

se pretende influir positivamente en la percepción de las personas, generando la idea de que la corrupción ha disminuido. Este enfoque discursivo sobre la corrupción se ha convertido en una tendencia en los discursos políticos, donde tanto el gobierno como los candidatos aseguran que la erradicarán mediante la creación o mejora de leyes e instituciones que fomenten la transparencia gubernamental y la lucha contra la corrupción.

Por lo anterior, a lo largo de los años se han buscado implementar diversas medidas para combatir este flagelo, siendo una de las más “recientes” y “prometedoras” la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), el cual nace a la vida en el marco de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo del año 2015. El nacimiento del SNA representó un avance histórico en la lucha contra la corrupción en México, ya que por primera vez se unieron esfuerzos institucionales que, apoyados por la transparencia y la rendición de cuentas, buscan fortalecer la confianza de los mexicanos en las instituciones en un marco de promoción de la legalidad y las buenas prácticas.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, persisten dudas acerca de la efectividad real del SNA en la erradicación o bien, en la disminución de la corrupción en México. Tras casi diez años de la creación del SNA surgen algunas interrogantes como, por ejemplo: ¿se han logrado avances significativos en la prevención y combate a la corrupción gracias a este sistema?, ¿cuáles son los principales obstáculos y limitaciones que enfrenta su implementación?, ¿cuál ha sido la respuesta de la sociedad ante este sistema y qué rol juega en su funcionamiento?, y por último, la más importante para este trabajo de investigación ¿el SNA ha tenido la efectividad que se preveía?

Para responder estas interrogantes, se implementará como metodología una revisión exhaustiva de la literatura especializada, así como un análisis de datos y

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

estadísticas pertinentes, además de una recopilación de algunas opiniones de diversos actores involucrados en la lucha contra la corrupción en México. Es decir, será necesario aplicar los métodos deductivo, analítico e histórico, en el que se partirá de un tema general a uno en particular; se identificarán las partes que caracterizan la corrupción y se establecerá una relación causa-efecto; y se estudiará la evolución de la corrupción en México.

En última instancia, este estudio pretende brindar una visión crítica y reflexiva sobre la (in)efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción en México. Se busca identificar sus logros y desafíos, así como proponer posibles recomendaciones y mejoras para fortalecer su impacto en la disminución de este fenómeno en el territorio nacional.

Como hipótesis me permito plantear que el SNA no ha tenido el impacto que se preveía, no ha cumplido con los propósitos para los que fue creado y por lo tanto debe considerarse inefectivo. Dicha postura surge en principio por no poder atribuirle una definición exacta al término, si no se comprende de manera clara el término, difícilmente se pueden proponer métodos para combatirlo. La efectividad de este sistema no solo depende de la estructura legal y la percepción pública, sino que está influenciada de manera significativa por factores contextuales como la cultura política, la educación cívica y la cooperación interinstitucional. Un enfoque multidimensional que considera aspectos legales como factores contextuales proporcionará una comprensión más completa en la lucha contra este problema y permitirá identificar estrategias efectivas para reducir su incidencia.

La corrupción es un problema complejo y arraigado en la sociedad mexicana, por lo que es fundamental comprender cómo el SNA ha contribuido en la transformación de esta realidad y cuáles son los retos que aún enfrenta. Solo a través

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

de un análisis riguroso y una evaluación objetiva podremos avanzar hacia una gestión pública más transparente, íntegra y justa en beneficio de todos los mexicanos.

El presente trabajo de investigación, titulado “*La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción*” se estructurará en distintos apartados con el fin de proporcionar una visión completa y detallada sobre la corrupción en México y la efectividad del SNA.

La primera parte del capítulo I se ocupa de determinar qué significa el concepto corrupción y cómo es definido internacionalmente, además explicará los enfoques analíticos del estudio del concepto como lo son el enfoque económico, el enfoque politológico/organizacional y el enfoque sociológico/antropológico, enumerando también la tipología básica del fenómeno y finalizando con cómo los mexicanos perciben a la corrupción. Enseguida se narrarán los antecedentes de la corrupción en nuestro país, y cómo ésta fue evolucionando en los periodos de la Colonia, la Independencia, la Revolución y el periodo actual.

El siguiente capítulo explica qué es el Sistema Nacional Anticorrupción, cómo está compuesto y cuáles son los marcos jurídicos internacional y nacional que lo regulan, analizando con detalle cuáles son los tratados internacionales y las siete leyes secundarias que le dan vida a este mecanismo de coordinación. Adicionalmente, se enumerarán las causas de la corrupción en nuestro país y se analizará la Política Nacional Anticorrupción, misma que define el rumbo estratégico para combatir el problema en estudio.

El capítulo III versa sobre la importancia y los métodos de la medición de la corrupción, es decir, en las ventajas y razones para medirla y las estrategias para cumplir con dicha actividad, para luego entrar al estudio de los Índices de Percepción de Corrupción internacionales entre los años 2019-2022 que elaboran organizaciones

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

internacionales dedicadas a combatir la corrupción a nivel nacional e internacional como lo son *Transparency International* y *el World Justice Project* y los resultados de dichos estudios.

Finalmente, este trabajo de investigación concluye con el análisis de la efectividad del SNA y obteniendo como resultado cuatro factores clave a los que se le debe poner especial atención para así fortalecer los mecanismos de combate a la corrupción y fomentar una cultura de integridad en el país. Este trabajo de investigación se adentra en el estudio de la corrupción en México, la percepción de la sociedad y los motivos que han sido obstáculos para el correcto funcionamiento del SNA, con el propósito de generar conocimiento y propuestas concretas para enfrentar este desafío. La comprensión profunda de este fenómeno es fundamental para construir una sociedad más justa, equitativa y transparente, donde se fortalezcan las instituciones y se promueva la ética en todos los niveles de la vida pública y privada.

En resumen, esta investigación pretende analizar a profundidad el SNA en México, evaluando su efectividad en la lucha contra la corrupción. A través de un enfoque multidimensional y crítico, se explorarán los diferentes elementos que conforman este sistema, así como los factores que han limitado su eficacia. El objetivo final es contribuir al fortalecimiento de las políticas y acciones destinadas a erradicar la corrupción en México, promoviendo la transparencia, la rendición de cuentas y la justicia en la gestión pública.

CAPÍTULO I CORRUPCIÓN

1. Concepto

El término “corrupción” se ha utilizado comúnmente en la academia, el periodismo y en la opinión pública en general, sin embargo, su significado es muy ambiguo. Aunque se usa ampliamente, el significado del término varía según el contexto sociocultural y, en muchos casos, un uso excesivo o inadecuado dificulta una única definición.

Para esclarecer el significado de corrupción, es esencial comenzar por explorar el origen etimológico de la palabra. En concreto, proviene del latín *corruptio*, que se compone de los siguientes elementos: el prefijo *con-*, que es sinónimo de “junto”; el verbo *rumpere*, que puede traducirse como “hacer pedazos”; y finalmente el sufijo *-tio*, que es equivalente a “acción y efecto”.¹ El origen latino de la corrupción hace referencia a la ruptura deliberada de algo que, por ese motivo, pierde su naturaleza. Lo corrompido deja de ser lo que era o lo que podría haber sido, transformándose en otra entidad: algo que se rompe, pero no desaparece. En lugar de ceder su lugar a algo completamente diferente, lo corrompido conserva algunos rasgos de sus raíces.²

El *Diccionario de la Lengua Española*, en su edición 2021, define a la corrupción de las siguientes tres maneras: “acción y efecto de corromper o corromperse”, es decir, alterar y trastocar la forma de algo, también “deterioro de valores, usos o costumbres” y de manera más específica establece: “en las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización indebida o ilícita de las funciones de

¹ Pérez Porto, Julián y Merino, María. *Corrupción – Qué es, definición y concepto*. 7 de abril de 2011. [En línea: 22 junio 2022]. Disponible en: <https://definicion.de/corruccion/>

² Merino, Mauricio. *Etimología de la Corrupción*. Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara. México. Mayo de 2013. [En línea: 22 junio 2022]. Disponible en: <https://www.rendiciondecuentas.org.mx/etimologia-de-la-corrupcion/>

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

aquellas en provecho de sus gestores”. En esta última se puede apreciar un significado más preciso de la corrupción, sin embargo, resulta complejo contar con una sola definición ya que el término de corrupción constituye una categoría cultural que forma parte del discurso jurídico, económico y social, así como del lenguaje cotidiano.³

Entidades nacionales e internacionales, así como organizaciones, no gubernamentales, investigadores y el propio gobierno, han decidido adoptar una definición de este término que intenta simplificarlo y presentarlo como un asunto “universal” de fácil comprensión.

En 1997, el Banco Mundial sentó las bases para que la corrupción fuera entendida como el “abuso de un cargo público para obtener beneficios privados”; concepto que abarca una amplia gama de comportamientos que van desde el soborno hasta el hurto de fondos públicos, además señala que es de mayor incidencia en países con instituciones débiles que están afectados por la fragilidad y conflictos. Definiciones que se emplean como herramientas para desarrollar políticas públicas y campañas de comunicación destinadas a fomentar la honestidad en el gobierno y en la función pública. Esto se debe a que son útiles para identificar buena parte de los casos de corrupción relacionados con funcionarios gubernamentales y empleados del Estado.⁴

En el año 2000, *Transparency International* propuso que la corrupción era el “uso indebido del poder otorgado para beneficio privado”.⁵ También señaló que la corrupción puede clasificarse por su escala, la cantidad de fondos perdidos y el sector

³ Real Academia Española. “Corrupción” en el *Diccionario de la Lengua Española*. [En línea: 22 junio 2022]. Disponible en: <https://dle.rae.es/corrupci%C3%B3n?m=form>

⁴ Rivera Loret de Mola, Gustavo. Qué es la corrupción... según los mexicanos. *Nexos*. Agosto 2017. [En línea: 05 julio 2022]. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=33376>

⁵ *Transparency International*. “Corruption” - *The Anti-Corruption Plain Language Guide*. Julio 2009. P. 14. [En línea: 23 junio 2022]. Disponible en: https://images.transparencycdn.org/images/2009_TIPainLanguageGuide_EN.pdf

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

en el que se producen los actos, es decir, la corrupción puede ser a gran escala, corrupción de actos menores y corrupción política.

Corrupción a gran escala: clasifica “actos cometidos en los niveles más altos del gobierno que involucran la distorsión de políticas o de funciones centrales del Estado, y que permiten a los líderes beneficiarse a expensas del bien común”.⁶

Actos menores de corrupción: Consisten en el abuso cotidiano de poder por funcionarios públicos de bajo y mediano rango al interactuar con ciudadanos comunes, quienes a menudo intentan acceder a bienes y servicios básicos en ámbitos como hospitales, escuelas, departamentos de policía y otros organismos.⁷

Corrupción política: Manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los responsables de las decisiones políticas, quienes se abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio.⁸

En el 2003, la Organización de las Naciones Unidas estableció que la corrupción “es el mal uso de los poderes públicos, cargo o autoridad para beneficio privado mediante el soborno, la extorsión, el tráfico de influencias, el nepotismo, el fraude, la extracción de dinero para agilizar trámites o la malversación de fondos”.

1.1 Enfoques analíticos

Es relevante destacar que, en el estudio de la corrupción desde las ciencias sociales, existen varios enfoques analíticos que presentan particularidades y siguen distintas vías para comprender el fenómeno. El enfoque económico se centra en las

⁶ *Ibidem*, p. 23.

⁷ *Ibidem*, p. 33.

⁸ *Ibidem*, p.35.

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

conductas racionales de los involucrados en el acto corrupto. El enfoque politológico/organizacional considera explicaciones que van desde el comportamiento individual en la organización hasta un enfoque más sistémico del fenómeno. Por último, el enfoque sociológico/antropológico busca analizar la corrupción como resultado de procesos de formación cultural, lingüística y de relaciones de reciprocidad e intercambio que muestran la corrupción como comportamientos sociales e intenta aislar de juicios de valor a este término.⁹

1.1.1 Enfoque económico

Susan Rose-Ackerman abrió el camino al análisis económico de la corrupción, equiparándola esencialmente con el soborno. En el contexto del modelo de agente-principal, los análisis económicos se centran principalmente en los pagos monetarios a los agentes, destinados a inducirlos a descuidar los intereses de sus principales y favorecer a los sobornadores en su lugar.¹⁰

Desde el enfoque económico, la corrupción se ve como un acto que surge de la posibilidad de utilizar servicios públicos de manera inapropiada para obtener beneficios personales, donde dos actores coluden o extorsionan, y uno ofrece incentivos ilegales, dinero o regalos, para influir en las decisiones de un funcionario público en su propio interés, y el funcionario actúa de acuerdo con esta petición del sobornador.¹¹

Este enfoque, generalmente respaldado en la teoría de la elección racional o la teoría del agente principal, parte del supuesto de que las personas calculan las probabilidades de ser descubiertas y sancionadas, antes de decidir si llevarán a cabo

⁹ Trejo Alonso, Luis Jair. Corrupción: la comprensión del concepto multifacético desde diferentes enfoques. La política anticorrupción mexicana a revisión 2012-2021. *Gestión y Política Pública*, volumen temático 2021, p. 51. [En línea: 24 junio 2022]. Disponible en: <https://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojs/cide/index.php/gypp/article/view/960/335>

¹⁰ *Ibidem*, p. 52.

¹¹ *Ídem*.

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

un acto corrupto. Además, sugiere que tanto los agentes privados como los funcionarios gubernamentales, así como el entorno económico, toleran un nivel óptimo de corrupción para que las actividades económicas y gubernamentales funcionen adecuadamente.¹²

Este enfoque se centra en el acto corrupto como una transacción entre agentes económicos, y teóricamente sostiene que la corrupción ocurre, pero depende de factores asociados con la naturaleza del acto o decisión que se desea cometer:¹³

1. La naturaleza del acto o decisión que desea corromper, la demanda que tiene el acto corrupto, el número de clientes o personas que se beneficiarán del acto corrupto.
2. El número de colaboradores que es necesario comprar para realizarlo, además del alcance del beneficio y riesgo para el funcionario o quien está dispuesto a corromper.

1.1.2 Enfoque politológico/organizacional

Este enfoque analiza la corrupción desde diversas perspectivas relacionadas con la violación de normas y deberes de las personas y actores sociales, así como con el funcionamiento de organizaciones tanto públicas como privadas.

En el ámbito de las ciencias políticas JS Nye define a la corrupción como “el comportamiento que se desvía de los deberes formales de un rol público debido a las ganancias pecuniarias o de compensaciones privadas; viola las reglas contra el ejercicio de ciertos tipos de influencia privada. Por otra parte, Samuel P. Huntington la define como “el comportamiento de los funcionarios públicos que se desvía de las

¹² *Ídem.*

¹³ *Ibidem*, p. 53.

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

normas aceptadas para servir a fines privados”, mientras que para Arnold J. Heidenheimer es “una transacción entre actores de los sectores público y privado, a través del cual bienes públicos se convierten ilegítimamente en ganancias privadas”.¹⁴ En este enfoque, que se relaciona más con las organizaciones, la corrupción puede entenderse como una violación de los procesos legales en busca de ganancias privadas.

Ahora bien, cuando se aborda la corrupción desde la perspectiva organizacional puede ser analizada según su extensión dentro de la organización. Puede afectar a un pequeño número de miembros, a un departamento específico o incluso a afectar la mayoría o totalidad de la organización. También, los actos corruptos dentro de una organización pueden variar según la rigidez de las funciones y normas que rigen en la entidad. Desde esta perspectiva David Arellano Gault define a la corrupción como “la decisión de un individuo en una transacción con otro individuo, aprovechándose (indebidamente) de una posición determinada en esa relación o transacción”.¹⁵

Una definición más amplia de la corrupción que se puede utilizar para este tipo de enfoque es “el uso indebido de una posición o autoridad organizacional para ganancia personal o ganancia organizacional, donde el mal uso a su vez se refiere a la desviación de las normas sociales aceptadas”.¹⁶

1.1.3 Enfoque sociológico/antropológico

La sociología y la antropología aportan perspectivas valiosas sobre la corrupción, partiendo de la idea fundamental de que la corrupción no se comprende ni se asume de la misma manera en diversas latitudes geográficas, culturas, entornos, periodos históricos o relaciones entre individuos en todo el mundo. Incluso dentro de

¹⁴ *Ibidem*, p. 54.

¹⁵ *Ibidem*, p. 55.

¹⁶ *Ídem*.

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

un mismo país o en distintas sociedades, el mismo concepto de corrupción puede referirse a realidades muy diversas. Esta diversidad cultural y contextual implica que las percepciones, interpretaciones y respuestas a la corrupción pueden variar significativamente.¹⁷

A pesar de las contribuciones que puede ofrecer la antropología al análisis de la corrupción, presenta desafíos metodológicos relacionados con la dificultad de trabajar con una definición precisa y clara de corrupción. Cuestión que también se busca evidenciar en este trabajo de investigación. La literatura de antropología de la corrupción ha ofrecido su propia visión del fenómeno de la corrupción, explorando ideas, conceptos, prácticas y formas de comprender los actos corruptos en contextos culturales y con valores particulares, sin embargo, ha optado por no establecer una definición concreta, decisión que permite abrir discusiones más amplias y matizadas sobre el término.¹⁸

En general, la falta de consenso en las ideas, definiciones y enfoques para analizar la corrupción hace que sea difícil encontrar soluciones efectivas para combatirla, especialmente en contextos de corrupción sistémica. Esto destaca la importancia de comprender los mecanismos implementados, como el Sistema Nacional Anticorrupción en México, y evaluar cómo se aplican en la práctica en un contexto donde el discurso promueve el combate a la corrupción, pero la implementación puede ser ambigua.¹⁹

¹⁷ *Ibidem*, p. 60.

¹⁸ *Ibidem*, p. 61.

¹⁹ *Ibidem*, p. 62.

1.2 Tipología básica de la corrupción

De acuerdo con Miguel Carbonell, una tipología mínima o básica de la corrupción debería comprender nueve subtipos, estos son²⁰:

- 1) **Soborno.** Recompensa irregular para influir sobre la conducta de un agente público en relación de una decisión, que en virtud de la recompensa se modifica en algún sentido.
- 2) **Extorsión.** Amenaza por parte del agente público hacia un particular, de una medida lesiva si no realiza una contraprestación irregular en beneficio del agente.
- 3) **Arreglos.** Pacto de beneficios recíprocos en perjuicios del público que establecen el agente público y el particular. Así, una decisión oficial es tomada en beneficio del particular a cambio de una recompensa.²¹
- 4) **Alteraciones del mercado.** El agente público puede regular el mercado para favorecer a sí mismo, a un particular o perjudicar a un tercero, lo anterior mediante la negativa de que un producto entre a un determinado mercado, modificación del valor o del precio de ciertos bienes.
- 5) **Malversaciones y fraudes.** Uso de recursos públicos para objetivos distintos a los destinados por la ley. Va desde contrataciones indebidas, utilización particular de bienes hasta prestación de servicios personales para fines particulares.²²
- 6) **Especulación financiera con fondos públicos.** Inversión de fondos públicos en el mercado financiero con objeto de obtener beneficios irregulares o no contabilizados.

²⁰ Carbonell, Miguel. *Transparencia, ética pública y combate a la corrupción: una mirada constitucional*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2009, p. 6 [En línea: 28 junio 2022]. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2785/3.pdf>

²¹ *Ídem*.

²² *Ibidem*, p. 7

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

- 7) **Parcialidad.** Discriminación en la toma de decisiones para favorecer a un determinado agente.
- 8) **Colusión privada.** Cuando empresas se ponen de acuerdo para elevar los precios de determinados productos y así controlar la compra de bienes o servicios por parte de la administración pública.²³
- 9) **Uso de información privilegiada.** Se utiliza para tomar decisiones con beneficio para un agente en detrimento del interés general.

En ese orden de ideas, González Llaca estima que “la definición de corrupción debe ser lo suficientemente amplia como para abarcar todos sus tipos e incluso que el concepto nos pueda prevenir de la posibilidad de estar delante de un acto de corrupción y no poder identificar esa conducta que altera el cumplimiento de la norma. La definición también debe contemplar al sector privado para que así los funcionarios públicos dejen de ser los únicos villanos.”²⁴

Para González Llaca la corrupción “es la acción u omisión de un servidor público o de una persona natural o jurídica del sector privado, que usa y abusa de su poder para favorecer a intereses particulares, a cambio de una recompensa o de su promesa, dañando así el interés público y/o el de la entidad privada en la que labora”.²⁵

Sin embargo, de acuerdo con Gustavo Rivera Loret de Mola, un análisis de diferentes definiciones sería suficiente para entender el concepto de corrupción, si no fuera por dos consideraciones. La primera consideración es que la corrupción es un fenómeno que se puede dar en un espacio público o privado, basta con que una de las partes abuse de un poder delegado o usurpado para beneficio personal.²⁶

²³ *Ibidem* pág. 8

²⁴ González Llaca, Edmundo. *La corrupción: patología colectiva*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. 2005, p. 52. [En línea: 28 junio 2022]. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1680/6.pdf>

²⁵ *Ibidem*, p. 53.

²⁶ Rivera Loret de Mola, Gustavo, op. cit

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

La segunda consideración relevante es la discrepancia entre las definiciones previas de la corrupción y la percepción de este problema por parte de la sociedad mexicana. En México, la corrupción no parece ser entendida como un asunto relacionado con reglas y actores, sino más bien como un fenómeno arraigado en cuestiones de clases sociales y cultura. Existe una expectativa de que los gobernantes sean corruptos, y dada la extrema desigualdad en la sociedad, se justifica que los ciudadanos también lo sean. Esta interacción cotidiana entre ambos grupos ha dado lugar a una tradición, una forma de hacer las cosas que, si bien no es aceptable, está ampliamente tolerada.²⁷

1.3 La corrupción según los mexicanos

Gustavo Rivera Loret de Mola en su ensayo denominado “La corrupción según los mexicanos”, con el objetivo de explicar sistemáticamente y con base en evidencia empírica la manera en que los mexicanos entendemos, vivimos y padecemos la corrupción en México, identifica que la corrupción en México es entendida de tres maneras distintas: *la corrupción de ellos, la corrupción de nosotros y la corrupción de todos*.²⁸

La corrupción de ellos no sólo es vista como la más generalizada sino también como la más dañina y es caracterizada por el abuso de poder y confianza, principalmente ejercido por policías, políticos y poderes fácticos. Aquí la sociedad sólo figura marginalmente o como víctima de los políticos “abusivos”, “cínicos”, “desfachatados”, “prepotentes” y “mentirosos”. En la opinión pública los ejemplos de esta corrupción son Javier Duarte, Enrique Peña Nieto, Carlos Salinas de Gortari, René Bejarano y Guillermo Padrés, mientras que se contraponen a Benito Juárez, Emiliano Zapata, Lázaro Cárdenas y Luis Donald Colosio.²⁹

²⁷ *Ídem.*

²⁸ *Ídem.*

²⁹ *Ídem.*

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

La corrupción de nosotros es entendida como una respuesta a la corrupción de ellos, es un mecanismo de justicia social aceptable en un contexto de desigualdad extrema. Es un conjunto de comportamientos cuya ética se juzga en función del contexto. No se considera igual de grave desviar miles de millones de pesos de los fondos públicos que realizar un pago extraoficial para acelerar un trámite, y mucho menos para obtener medicamentos que deberían ser gratuitos.³⁰

Desde una perspectiva dialéctica, *la corrupción de todos* es la síntesis de la corrupción de ellos y la corrupción de nosotros. *La corrupción de todos* se manifiesta en las afirmaciones fatalistas que con frecuencia hacen los políticos en su propia defensa cuando enfrentan acusaciones de actos corruptos. También se refleja en las explicaciones que los mexicanos suelen dar cuando descubren que *la corrupción de nosotros* no siempre puede justificarse como un acto de justicia. Ante estas explicaciones y justificaciones este último tipo de corrupción es visto como un problema irremediable donde la posibilidad de cambio es remota o bien imposible, convirtiéndola en un concepto que permite a los mexicanos sentirse cómodos hablando de este fenómeno partiendo de la premisa de que “no tiene remedio” porque al final “todos somos corruptos”.³¹

En resumen, la corrupción es un concepto con múltiples significados, entendimientos y enfoques. Para Bo Rothstein y Aiysha Varraich la corrupción actúa como un concepto paraguas que abarca diversas formas de uso ilegítimo del poder. La ambigüedad en su definición se debe a la diversidad de disciplinas y momentos en que ha sido abordada, sin un diálogo interdisciplinario que permita una definición consensuada. Al hablar de corrupción y de los instrumentos para combatirla, es importante ser cautelosos y considerar las complejidades inherentes al fenómeno. Estos autores consideran que es posible encontrar un *núcleo* en las diferentes

³⁰ *Ídem.*

³¹ *Ídem.*

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

manifestaciones de la corrupción: “el núcleo, es equiparar la corrupción con alguna forma particular de injusticia” ejercida por quienes ostentan el poder. Rothstein y Varraich proponen enfocar la “ausencia de corrupción” como un bien público, es decir como algo deseable y que pertenece a la esfera de lo público. A partir de esto, consideran posible un concepto universal de corrupción con las siguientes características: pagos injustificados, negación de derechos y decadencia moral; y proponen como el opuesto de la corrupción la *calidad de gobierno*, entendida esta como “imparcialidad”.³²

En lugar de ofrecer una definición rígida, el objetivo de este capítulo es contribuir a la clarificación del término, enfocado en esclarecer y enriquecer la comprensión de este fenómeno, buscando crear un entendimiento más profundo y matizado, lo que a su vez podría facilitar la identificación y diseño de estrategias efectivas para prevenirla y combatirla.

2. Antecedentes de la corrupción en México y el mundo

Hay testimonios de actos de corrupción cometidos 3,000 años a.C. como por ejemplo, desde el punto de vista de la historiografía, el primer acto de corrupción se da en la baja Mesopotamia, en Sumeria, considerada la civilización más antigua del mundo. Un ensayo en el que se relata la vida de un estudiante narra que este último al regresar a su casa les platica a sus padres que el maestro le había dado unos latigazos por faltas, impuntualidad y mala escritura, por lo que los padres invitaron al maestro a comer a su hogar. Cuando el maestro llegó lo sentaron en un sitio de honor, le ofrecieron vino y como regalo lo vistieron con un traje nuevo y le colocaron un anillo de oro. El maestro, agradecido, se dirigió al alumno, diciéndole: “Puesto que no has

³² Iraheta Ávila, Moisés Israel. *Bo Rothstein y Aiysha Varraich, Making Sense of Corruption*, Nueva York, Cambridge University Press, 2017, 184 pp. Gestión y política pública. Volumen XXVIII, Núm.2, Segundo Semestre de 2019. México, p. 578-582. [En línea: 06 noviembre 2023]. Disponible en: <https://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojs/cide/index.php/gypp/article/view/632/164>

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

desdeñado mis palabras... Te deseo mucho éxito... Has cumplido bien con tus obligaciones escolares y te has transformado en un hombre de bien”.³³

En el año 1760 a.C. el Código de Hammurabi, un conjunto de 282 leyes inscritas en una piedra por el rey de Babilonia Hammurabi, que conquistó y posteriormente reinó en la antigua Mesopotamia, establecía ya penas para algunas conductas que hoy en día forman parte de la corrupción, como la siguiente: “Si un juez ha juzgado una causa, pronunciado sentencia y depositado el documento sellado, si a continuación cambia su decisión y se le aprueba que cambió la sentencia que había dictado, el juez pagará hasta doce veces la cuantía de lo que motivó la causa. Además, públicamente se le hará levantar de su asiento de Justicia y no volverá más. Nunca podrá sentarse con los jueces en un proceso”.³⁴

Sin embargo, a pesar de casos muy antiguos de corrupción como los mencionados no significa que puedan ser legitimados por el paso del tiempo, pero ayuda a ubicar el fenómeno en su adecuada dimensión y pone en evidencia que la corrupción no es ni puede ser monopolio exclusivo de un determinado momento histórico o de una determinada comunidad política.³⁵

Desde sus primeras menciones, la palabra corrupción estableció las bases para las principales perspectivas desde las cuales se abordaría este fenómeno. Aristóteles fue el primero en emplear la palabra corrupción y la utilizó para describir la degeneración que pueden experimentar las formas de gobierno monárquico, aristocrático y democrático. En su perspectiva, las formas corruptas de estos sistemas son, respectivamente: tiranía, oligarquía y demagogia. En cambio, Cicerón la utilizó tanto para referirse al soborno como el relajamiento de las costumbres. Con estos

³³ Zavala Treviño, Juan Roberto. *Apuntes sobre la historia de la corrupción*. Primera edición, 2013. Universidad Autónoma de Nuevo León. México, p. 24. [En línea: 01 agosto 2022]. Disponible en: http://eprints.uanl.mx/3759/1/Apuntes_sobre_la_historia_de_la_corrupcion.pdf

³⁴ *Ibidem*, p. 25.

³⁵ Carbonell, Miguel, *op cit*, p. 4.

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

grandes autores, se divide el análisis para abordar la cuestión, posiciones muy características de las escuelas filosóficas griega y romana. Aristóteles preocupado por las estructuras políticas y Cicerón por la perspectiva jurídica y moral.³⁶

2.1 Corrupción en México

2.1.1 El comienzo

De acuerdo con el Doctor Óscar Diego Bautista, investigador del centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades de la UNAM, la manera en la que ha evolucionado la corrupción en el México contemporáneo tiene sus raíces en el periodo de la conquista y en el sistema político colonial, sin embargo, fue hasta la época postrevolucionaria cuando se desarrollaron los elementos y características que dieron vida al Sistema Político Mexicano el cual, si bien se ha mantenido vigente, ha tenido diversos matices.³⁷

Antes de la llegada de los españoles a lo que hoy conocemos como México, la región estaba habitada por diversas culturas prehispánicas, como los Aztecas o Mexica, los de Texcoco, los Toltecas, los Purépecha, entre otras. Estas culturas tenían una organización social bien estructurada y mostraban un profundo conocimiento y respeto por la naturaleza. En aquel entonces, estas antiguas culturas no tenían una codicia comparable a la que conocemos hoy en día, con un fuerte deseo de acumular riqueza, posesiones o propiedad privada. En su lugar, prevalecía un espíritu de bienestar público sobre los intereses privados.³⁸

³⁶ González Llaca, Edmundo, *op cit.* p. 48.

³⁷ Diego Bautista, Óscar. *Cien años de corrupción en México a partir de la era postrevolucionaria 1917-2017*. Colección Cuadernos para prevenir y controlar la corrupción. México. 2017, p. 17. [En línea: 01 agosto 2022]. Disponible en: http://contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/librosetica/Cuadernos/Cuaderno_2_2017.pdf

³⁸ Diego Bautista, Óscar. *Cinco Siglos de Corrupción*. Tiempo de Derechos. Abril 2020. México, p. 9. [En línea: 01 agosto 2022]. Disponible en: <http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/109751/2020%20REV%20DERECHO%20500%20a%c3%b1os%20corrupcion.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

Después de la invasión de México por Hernán Cortés y sus conquistadores en 1519, los nativos aztecas, como se autodenominaban, se dieron cuenta rápidamente de que los extranjeros tenían un profundo interés en el oro. Aunque el oro no era un metal desconocido para los aztecas, ya que lo consideraban hermoso y fácil de trabajar, lo utilizaban principalmente para la creación de joyas y estatuas, y ocasionalmente como medio de trueque. Para las transacciones cotidianas, los aztecas solían utilizar cacao o telas en rollos como forma de pago. Por lo tanto, la obsesión de los españoles por el oro les parecía completamente inexplicable y desconcertante. Cuando los nativos cuestionaron a Cortés la razón por su interés en el oro, el conquistador contestó: “Tenemos yo y mis compañeros mal de corazón, enfermedad que sana con ello”.³⁹

Cuando los españoles se dieron cuenta de la gran cantidad de oro que poseían los aztecas, surgió en ellos un deseo por adueñarse de él y descubrir dónde había más. El acto de quemar los pies de Cuauhtémoc con el fin de obligarlo a revelar la ubicación de dicho tesoro es un episodio emblemático que ilustra la codicia y la avaricia de los conquistadores.

La victoria de los españoles les infundió un sentido de grandeza, dando lugar a una actitud despótica, soberbia y de dominio. El sistema instaurado para ejercer el poder en el sistema colonial fue esclavista, permitiendo a los conquistadores no solo detentar el poder político, sino también disponer a su antojo de los territorios, el patrimonio y, en algunos casos, incluso la vida de los aztecas. La forma de disfrutar de los frutos de su victoria sobre los nativos se llevó a cabo mediante el sistema de encomiendas, que implicaba la distribución de la población indígena entre los conquistadores. Esta forma de distribución y ejercicio del poder se conoce como

³⁹ *Ídem.*

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

sistema de botín o *spoil system*. Su mecánica consistía en que los vencedores, una vez en el poder, se repartían el botín, que incluía tierras, personas y cargos públicos.⁴⁰

2.1.2 La Colonia

Tras la consumación de la conquista, Hernán Cortés eligió el sistema de municipios como forma de organización política. Dentro de esta estructura se encontraban cargos como concejales, síndicos, regidores, entre otros. Durante el período que abarcó desde 1521 hasta 1821, no existía un sistema de mérito ni concursos de oposición para acceder a los cargos públicos. La designación se llevaba a cabo entre los vencedores y en caso de conflictos, los cargos se vendían abiertamente al mejor postor, con la certeza de que la inversión en el cargo sería redituable. Esta práctica sentó las bases de la corrupción, que se arraigó en el sistema de poder colonial y se infiltró en las capas más altas de la sociedad.⁴¹

Este estilo despótico de ejercicio del poder por parte de los conquistadores de primera generación se perpetuó en las siguientes generaciones, ya fueran criollos o mestizos, hasta la actualidad. Los 300 años de dominio colonial dejaron una impronta de arbitrariedad en la forma de ejercer el poder. Dado que no existían mecanismos de control sobre el sistema de poder colonial ni exigencias de rendición de cuentas, los actores políticos adoptaron prácticas déspotas, arrogantes y autoritarias, caracterizadas por la corrupción en diversas formas.⁴²

2.1.3 La Independencia

La corrupción ejercida en el periodo colonial pasó de los peninsulares a los criollos, mismo sistema, pero diferentes actores. Estos últimos detentaron el poder

⁴⁰ *Ibidem*, p. 10.

⁴¹ *Ídem*.

⁴² *Ídem*.

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

para explotar a los pueblos originarios y sus recursos naturales. Las prácticas del periodo anterior se mantuvieron mediante el *caciquismo*.

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, el caciquismo se define como a) “Dominación o influencia del cacique de un pueblo o comarca”; b) Sistema político basado en la dominación o influencia del cacique; c) “Intromisión abusiva de una persona o una autoridad en determinados asuntos, valiéndose de su poder o influencia”.⁴³

Esta forma de dominación contiene los siguientes elementos:

- a) un territorio o espacio de dominación;
- b) un líder político;
- c) el ejercicio autoritario del poder;
- d) una relación de dominio sobre diversos grupos y personas asentadas en la región de dominación.

Los caciques tenían la capacidad de influir, controlar e incluso determinar la participación política de las personas bajo su dominio. En el ámbito de los procesos políticos, los caciques podían intervenir de diversas maneras: a) proponiendo o designando a candidatos para cargos públicos; b) respaldando a través de su poder, influencia, dinero o recursos materiales; c) sugiriendo u obligando a las personas bajo su mando a votar por los candidatos que mejor les convenga.⁴⁴

Durante el Porfiriato, México adoptó una política de apertura económica hacia el extranjero. Bajo la dictadura de Porfirio Díaz, se llevaron a cabo gastos ostentosos y se llevaron a cabo negocios ilegales que resultaron en un déficit fiscal alarmante y una creciente deuda externa. Según el historiador Jorge H. Jiménez, es probable que

⁴³ Real Academia Española. “Caciquismo” en el Diccionario de la Lengua Española. [En línea: 01 agosto 2022]. Disponible en: <https://dle.rae.es/caciquismo?m=form>

⁴⁴ Diego Bautista, Óscar, *op cit*, p. 12.

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

muchos de los vicios políticos en México se hayan originado durante el Porfiriato, como el enriquecimiento ilícito, el nepotismo y el saqueo institucional. Jiménez argumenta que Porfirio Díaz era más un hombre de negocios que un presidente, ya que su objetivo era promover a la nación como una empresa en la que los extranjeros pudieran invertir su capital. El legado de Díaz incluyó la institucionalización de la corrupción, en la cual muchos políticos aprendieron a utilizar la nación en beneficio propio.⁴⁵

2.1.4 La Revolución

La dictadura de Porfirio Díaz dio paso a la Revolución Mexicana donde hubo diversos levantamientos armados, los cuales propiciaron un clima de desorden que generó saqueos y vandalismo. Diversos grupos e individuos particulares, como los caudillos, sacaron gran provecho personal de aquellas revueltas.

Existe un concepto llamado “carrancear”, el cual tiene su origen en el apellido de Venustiano Carranza, término que se hizo común entre sus seguidores quienes se caracterizaban por apropiarse de lo ajeno con violencia. Con el tiempo, la expresión se extendió para referirse a políticos y gobernantes que realizaban actos ilícitos en el ejercicio de sus funciones.⁴⁶

Algunos elementos clave de las décadas de los años 30 y 40 que conformaron el escenario político, bajo el cual se conformó el nuevo Sistema Político Mexicano fueron: La creación de un partido hegemónico (Partido Nacional Revolucionario PNR); la implementación del método o sistema corporativo (incorporación de algunos sectores de la sociedad al partido); la práctica militar en el ejercicio de la autoridad (no se cuestionaba a la autoridad, solo se obedecía y se ejecutaba); la concentración del

⁴⁵ Bautista, Eduardo. Porfirio Díaz, el hombre de negocios... con los recursos del país. El Financiero . México 2015. [En línea: 08 noviembre 2023]. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/after-office/porfirio-y-su-peculiar-manera-de-emprender-al-pais/>

⁴⁶ Diego, Bautista, Óscar, op cit. p. 12.

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

poder en un presidente (el presidente goza de la máxima autoridad así como un exacerbado poder meta constitucional); un sistema de botín o *spoil system* desde la presidencia (el poder político se distribuye entre el núcleo más cercano del presidente); la fortaleza de lealtades; el sistema de cooptación (alinearse a la persona con persuasión y dádivas); privilegio y consentimiento de la clase empresarial; control sindical (traición de los líderes sindicales hacia los trabajadores); la elección del sucesor presidencial (el presidente saliente nombra a su sucesor); la creación de partidos satélites (para aparentar que no había un único partido, se crearon pequeños partidos con diversos nombres, sin embargo pertenecían al partido en el gobierno); elecciones controladas; control de medios de comunicación; ausencia de perfiles idóneos para los cargos de gobierno; un Estado de derecho parcial; la represión.⁴⁷

La interacción de estos elementos generó una política precisa cuyos efectos fueron los siguientes:⁴⁸

- a) La permanencia en el poder de un solo partido sustentado en la fortaleza de lealtades hacia una persona, el presidente.
- b) La concentración del poder en una institución denominada presidencia de la república.
- c) La estabilidad y continuidad del régimen político dado que el presidente saliente elegía a su sucesor.
- d) La ausencia de una alternancia política.
- e) La creación de una élite de poder conformada por un grupo de familias en torno al presidente.
- f) La exclusión al poder de las mayorías, es decir, la ausencia de una verdadera participación democrática y,

⁴⁷ *Ibidem*, p. 20-21

⁴⁸ *Ibidem*, p 23.

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

- g) La expansión de prácticas corruptas (abuso de autoridad, impunidad, nepotismo) de la clase política al no existir controles, frenos y contrapesos.

Los anteriores elementos permitieron la conformación de una estructura política estable que garantizaba la permanencia en el poder de un partido que mantuvo la hegemonía a lo largo del siglo XX. Sin embargo, estos elementos al proporcionar un “mega poder” a quien ocupase el cargo de presidente de la república, generaron que distintos ocupantes del cargo cometieran infinidad de errores que repercutieron en diversos ámbitos del Estado así como afectaron gravemente la vida de los mexicanos: social, económico, político, cultural, educativo, medioambiental, etcétera.⁴⁹

Óscar Diego Bautista estima que esta forma de operar basada en:

- a) Soberbia
- b) Prepotencia
- c) Nepotismo
- d) Abuso de autoridad
- e) Despilfarro
- f) Demagogia
- g) Desviación de recursos públicos para fines privados
- h) Clientelismo político

Se convirtió en conducta cotidiana de numerosos individuos en los gobiernos y administraciones públicas. El Sistema Político Mexicano dio *status*, hegemonía y permanencia a un partido a lo largo del siglo XX; situación que hizo que se ganara el sobrenombre de “dictadura perfecta” por el escritor peruano Mario Vargas Llosa.⁵⁰

⁴⁹ *Ibidem*, p. 24.

⁵⁰ *Ídem*.

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

Al finalizar el siglo XX, uno de los cambios significativos que se gestaron fue la alternancia en el poder. Cambio que generó mucha expectativa, entusiasmo y esperanza en la ciudadanía, sin embargo, estos sentimientos duraron muy poco pues la corrupción y las formas de operación se mantuvieron.

2.1.5 El Siglo XXI

En el periodo comprendido entre 2000-2006 y 2006-2012 tuvieron lugar dos gobiernos provenientes del Partido Acción Nacional (PAN), con el presidente Vicente Fox Quezada y Felipe Calderón Hinojosa, respectivamente, los cuales se caracterizaron por la masiva colocación de empresarios en los cargos públicos, lo que generó algunos escándalos de corrupción.

El 1 de diciembre del 2000 se inicia el periodo de gobierno de Vicente Fox Quezada como presidente de México. Algunos de los factores que catapultaron a Vicente Fox a ganar la presidencia fueron su compromiso en campaña de combatir la corrupción así como la confianza hacia su persona gracias a su carisma. Durante su campaña se mostró a un hombre de campo, de rancho con un lenguaje coloquial que empatizaba con el pueblo. Lo anterior, aunado a un hartazgo de los ciudadanos ante un partido corrupto y con muchos años en el poder, hizo surgir una esperanza y una expectativa por el cambio.

Luego de tomar posesión como presidente, Fox integró su gabinete con algunos personajes provenientes del sector empresarial. Diego Bautista considera que la lógica empresarial atribuyó entonces a desvirtuar el espíritu de servicio público, lo que alteró los fines sociales y de servicio de la administración pública. La primera polémica del gobierno de Vicente Fox lo fue por los sueldos percibidos. Los panistas se quejaron de que los sueldos eran bajos, argumentando que como empresarios su remuneración era mayor, de este modo, una de las primeras medidas tomadas fue subirlos. Situación

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

que se multiplicó en los diversos niveles de gobierno, en los poderes públicos y en la totalidad de sectores de la administración pública. Dos casos trascendentes fueron los del gobernador de Sinaloa Juan S. Millán Lizárraga, personaje que señaló que no podía tener un sueldo menor al del empresario más alto de su Estado, por lo que lo elevó de manera exorbitante. El segundo caso fue el del alcalde del municipio de Ecatepec, Agustín Hernández Pastrana, quien bajo el argumento de que en términos de población, gobernaba el equivalente a la población de algunos gobernadores, por lo que elevó su sueldo de alcalde al nivel de un gobernador.⁵¹

Otra polémica del gobierno de Fox lo fue que las prácticas corruptas alcanzaron también a los procesos electorales. En una entrevista con la cadena Milenio, Fox reconoció que “cargó los dados” para que el siguiente presidente fuera Felipe Calderón Hinojosa argumentando que hacer eso era algo normal en la democracia. De este modo, Felipe Calderón llegó deslegitimado a la presidencia.⁵²

En el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa se dieron también algunos casos de corrupción. La administración de este presidente coincidió con el bicentenario de la INDEPENDENCIA DE MÉXICO, por lo que se propuso levantar un monumento conmemorativo llamado “Arco del Bicentenario”, aunque es mayormente conocido como la “Estela de luz”. Obra que debió ser inaugurada el 15 de septiembre de 2010, sin embargo, se entregó dos años más tarde, el 7 de enero de 2012, monumento que además resultó oneroso ya que se multiplicó por tres el costo original (de 400 a 1,200 millones de pesos). El monumento fue rebautizado como la “estela de la corrupción” o el “monumento a la corrupción”. Años más tarde, en el 2020, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa ordenó que la empresa que construyó dicha obra, tendría que

⁵¹ Diego Bautista, Óscar, et al. *Quinientos años de corrupción en México ¿Cómo llegamos hasta aquí? ¿Cómo salimos de aquí?* Universidad Autónoma del Estado de México. Tirant lo blanch. Ciudad de México, 2021, p. 58.

⁵² *Ibidem*, p. 59.

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

devolver a la hacienda pública federal 447 millones de pesos por la compra de acero inoxidable de mayor precio al pactado, lo que encareció la construcción⁵³.

Como se mencionó anteriormente, Calderón llegó deslegitimado, acusado de fraude en los procesos electorales, por lo que al estar en la necesidad de una política que tuviera mayor impacto en la ciudadanía y le devolviera la confianza, Calderón declaró la “guerra” al narcotráfico, sin embargo, no contaba con una estrategia, infraestructura ni sistema de inteligencia adecuado lo que provocó que la guerra generara miles de muertes, terminando con la paz social. En el año 2020, salió a la luz pública la noticia de que el secretario de seguridad pública en el sexenio de Calderón, Genaro García Luna, tenía un pacto con el principal narcotraficante de México en ese momento: Joaquín Guzmán Loera, líder del Cartel de Sinaloa. La influencia de la delincuencia organizada en la política en el sexenio de Calderón creció al grado de que se llegó a decir que México era un narco-estado.⁵⁴

Diego Bautista señala también, que un factor adicional que vale la pena resaltar es la influencia en la política por parte de Estados Unidos de Norte América, cuyo sistema político, la oligarquía (grupo reducido de personas que tiene poder e influencia en un determinado sector social, económico y político) da preferencia a empresas y empresarios. El anhelo de algunos mexicanos por imitar al país vecino para tener un estilo de vida caracterizado por la riqueza provocó que la codicia, la avaricia y el anhelo de poder se despertaran aún más en los gobernantes mexicanos.⁵⁵

Luego de que los escándalos de corrupción del PAN salieran a la luz, la ciudadanía perdió la fe en ese partido, por lo que para las elecciones presidenciales del 2012 el “nuevo PRI” encabezado por Enrique Peña Nieto resultó ganador de la presidencia de México. Dentro de su discurso, Peña Nieto expresó que una de las

⁵³ *Ibidem*, p. 60.

⁵⁴ *Ídem*.

⁵⁵ *Ibidem*, p 61.

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

metas de su gobierno sería luchar contra la corrupción (metas a las que Fox y Calderón también se habían comprometido).⁵⁶

Dos años después del inicio del gobierno de Peña Nieto, comenzaron a aparecer casos de corrupción en su equipo de gobierno con empresarios de la construcción. El 5 de noviembre del 2014, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes anunció que por instrucciones presidenciales, se cancelaba la licitación pública para la construcción del tren rápido México-Querétaro, que implicaba una inversión de 3 mil 750 millones de dólares. En su lugar se adjudicó a dedo la licitación a una empresa llamada Grupo Higa.⁵⁷

Posteriormente el 8 de noviembre del 2014, a través de una investigación periodística publicada conjuntamente en Aristegui Noticias, La Jornada y Proceso, dan cuenta de que el presidente Enrique Peña Nieto y su esposa Angélica Rivera, adquirieron una vivienda con valor de 7 millones de dólares en las Lomas de Chapultepec. Inmueble que fue comprado a una empresa del Grupo Higa. El 9 de noviembre siguiente, la Presidencia de la República aclaró que la casa fue adquirida por Angélica Rivera y el 18 de noviembre de ese mismo año, ante el creciente escándalo por el presunto conflicto de intereses, la esposa de Peña Nieto afirmó haberla adquirido con el dinero que recibió de la empresa Televisa como liquidación de su contrato como actriz en 2010.⁵⁸

La corrupción en el gobierno de Peña Nieto llegó a niveles inverosímiles que incluso los miembros de su partido lo criticaron. Francisco Labastida Ochoa, candidato a la presidencia por el PRI en el año 2000 se señaló que Peña Nieto era el peor presidente emanado del partido.⁵⁹

⁵⁶ *Ídem.*

⁵⁷ *Ibidem*, p 62.

⁵⁸ *Ídem.*

⁵⁹ *Ibidem*, p 65.

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

Finalmente, en el 2018 llega a la presidencia un personaje muy conocido por el pueblo mexicano, ya que había contendido a la presidencia de la república en 2006 y 2012. Andrés Manuel López Obrador líder del partido Movimiento por la Regeneración Nacional (Morena) obtiene el triunfo en el año 2018 por una amplia diferencia de votos. En su discurso político se encontraba presente el combate a la corrupción; encarcelar a ex presidentes que hubiesen robado y saqueado al país; crear una constitución moral para el pueblo; devolver los militares a los cuarteles y acabar con el neoliberalismo, entre otras.

Para el 2021, el presidente ha mostrado una actitud positiva que se repite en casi todas sus intervenciones públicas: “la corrupción ha quedado erradicada de la vida pública, ya no hay corrupción, aunque les dé coraje a los conservas, ya se acabó porque el presidente no es corrupto y no tolera a los corruptos. Gracias a la honestidad presidencial y el poder de su ejemplo, todos los vicios del sistema político mexicano han quedado neutralizados; la corrupción ya no se fomenta de arriba para abajo”.⁶⁰

Sin embargo, existen otros datos que han salido a la luz, Ricardo Alvarado, Javier Martínez, Leonardo Núñez González y Claudia Torres, realizaron una investigación para el año 2021, en el que identificaron actos de corrupción en el gobierno federal actual mes tras mes y que a manera de resumen se mencionan solo algunos a continuación:

1. En enero de 2021, la Secretaría de Desarrollo Territorial y Urbano otorgó un contrato de 89 millones de pesos para la renovación del estadio de béisbol del equipo Guacamayas de Palenque. La marca del equipo de béisbol pertenece a Pío López Obrador, hermano del presidente, según su registro en el Instituto

⁶⁰ NEXOS. *Anuario de la corrupción 2021. Los casos de corrupción y la respuesta de siempre. Unidad de Investigación Aplicada de Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad*. Abril, 2022. México. [En línea: 15 agosto 2022]. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=67097>

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

Mexicano de la Propiedad Industrial desde 2017, lo que le permite comercializar los servicios de entretenimiento y deportes.⁶¹

2. La revisión realizada por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en el primer año de la administración de López Obrador reveló que se utilizaron de manera irregular \$100,914 millones de pesos de fondos federales que deben ser explicados o reembolsados. Hasta febrero de 2021, el 98.1% de estos recursos aún no se habían justificado ni devuelto a la Tesorería.⁶²
3. Durante la pandemia de COVID-19, el gobierno federal adquirió jeringas para la vacuna de una empresa vinculada a casos de colusión en licitaciones públicas.⁶³
4. Se produjo el colapso de un tramo del paso elevado de la Línea 12 del metro de la Ciudad de México, entre las estaciones Olivos y Tezonco. La Línea 12, inaugurada en 2012 por Marcelo Ebrard, ex Secretario de Relaciones Exteriores, presentó obras incompletas, un sobrecosto del 70%, y una gestión del proyecto caracterizada por la desorganización.⁶⁴
5. *LatinUs* publicó un video de 2015 en el que se aprecia a Martín Jesús López Obrador, hermano del presidente, recibiendo \$150,000 pesos en efectivo por parte de David León Romero, excoordinador nacional de Protección Civil para el gobierno de AMLO y excoordinador de Comunicación del Partido Verde. León cuenta el dinero en frente del hermano del presidente y se lo entrega en un sobre. Martín López Obrador dice, al final del video, que ese dinero es de su

⁶¹ *Ídem.*

⁶² *Ídem.*

⁶³ *Ídem.*

⁶⁴ *Ídem.*

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

hermano. En 2020, el mismo medio mostró dos videos en los que David León entregó dinero a otro hermano de López Obrador, Pío.⁶⁵

6. *LatinUs* examinó 966 contratos relacionados con la construcción del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles de Santa Lucía; el 70% de estos contratos se asignaron directamente. En la revisión se descubrieron empresas ficticias, direcciones incorrectas y compañías dedicadas a otros sectores diferentes a la construcción. En total, empresas con irregularidades obtuvieron contratos por 78 millones de pesos.⁶⁶

En 2021, la reacción de las personas que ocupan posiciones en el gobierno frente a las pruebas de actos de corrupción no difirió de lo observado en 2019 o 2020. En el caso de aquellos cercanos al gobierno, su respuesta se ajustó a una de las siguientes opciones:⁶⁷

- Descalificación de los denunciantes
- Abstención de investigación por parte de las autoridades
- Ausencia de denuncias de presuntos delitos (aun los que se debieran perseguir de oficio)
- Falta de resultados en los pocos delitos denunciados
- Exoneración pública a través de la palabra presidencial en las mañaneras.

A partir de los resultados obtenidos en la investigación anterior, se puede concluir que la corrupción y la impunidad persisten en la actualidad, de la misma manera que lo hacían hace 500 años. Esto resalta la importancia de comprender el fenómeno en su contexto histórico adecuado y demuestra que la corrupción no está limitada a una época o a una comunidad política específica. En este sentido, Miguel

⁶⁵ *Ídem.*

⁶⁶ *Ídem.*

⁶⁷ *Ídem.*

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

Carbonell sugiere que lo más realista que se puede esperar es reducir la incidencia de la corrupción, ya que erradicarla por completo probablemente esté más allá del alcance de cualquier esfuerzo.⁶⁸

⁶⁸ Carbonell, Miguel, *op cit*, p. 4.

CAPÍTULO II CORRUPCIÓN EN MÉXICO

1. Sistema Nacional Anticorrupción

El año 2015 fue trascendental para nuestro país en materia de combate a la corrupción debido a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), mismo que surge en el marco de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación*⁶⁹ el 27 de mayo del 2015, que entró en vigor al día siguiente de su publicación, resultado de la votación realizada el día 26 de febrero de ese mismo año en la Cámara de Diputados, aprobada con 409 votos a favor, 24 en contra y 3 abstenciones. Esta reforma constituye el fundamento sobre el cual se sustenta toda la legislación secundaria en este ámbito.

La creación del SNA representó un avance histórico para el país en la lucha contra la corrupción, momento en el cual por primera vez se unieron esfuerzos institucionales que, apoyados por la transparencia y rendición de cuentas, buscan fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones en un marco de promoción de la legalidad y las buenas prácticas.

En esta reforma se modificaron 14 preceptos constitucionales (22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122), entre los que destacan los contenidos en el Título Cuarto de la Constitución mexicana, denominado: “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”, integrado por los artículos 108 al 114.

⁶⁹ Secretaría de Gobernación. *Diario Oficial de la Federación*. 27/05/2015. [En línea: 17 noviembre 2023]. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015#gsc.tab=0

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

Además, la Secretaría de la Función Pública (SFP) puso en marcha la totalidad de las ocho acciones ejecutivas para prevenir la corrupción y evitar posibles conflictos de interés encomendadas por el presidente de la república en febrero del año 2015.⁷⁰

1. Declaración patrimonial y de posible conflicto de interés
2. Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés
3. Código de Ética y Reglas de Integridad
4. Propuesta de protocolo de actuación de los servidores públicos en contrataciones públicas
5. Registro de servidores públicos que intervienen en contrataciones
6. Ventanilla Única Nacional
7. Lista de proveedores sancionados por el Gobierno Federal y sus causas
8. Mecanismos de colaboración con el sector privado

Cabe resaltar de manera general la reforma en materia de transparencia, misma que fue publicada el 7 de febrero de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*. Esta reforma contiene tres ejes principales:⁷¹

I. El fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública.

- a) Se amplía el catálogo de sujetos obligados a hacer pública su información.
- b) Se permite a los ciudadanos acceder a la información de partidos políticos, sindicatos, organismos autónomos, fideicomisos, fondos públicos, así como los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial a nivel federal, estatal y municipal, además de personas físicas y morales que manejen recursos públicos o ejerzan autoridad.

⁷⁰ Secretaría de la Función Pública. *Acciones ejecutivas para prevenir la corrupción y evitar posibles conflictos de interés*. Gobierno de México. Septiembre de 2016. México. [En línea: 08 enero 2023]. Disponible en: <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/acciones-ejecutivas-para-prevenir-la-corrupcion-y-evitar-posibles-conflictos-de-interes-67846?state=published>

⁷¹ Secretaría de la Función Pública. *Reforma en Materia de Transparencia*. Gobierno de México. 09 de septiembre de 2016. México. [En línea: 08 enero 2023]. Disponible en: <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/reforma-en-materia-de-transparencia-64474>

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

II. La consolidación de un sistema nacional de transparencia.

- a) Se fortalece al organismo encargado de garantizar la transparencia a nivel federal al otorgarle autonomía constitucional y otorgarle a sus decisiones carácter definitivo e inapelable. Se respeta el derecho de acceso a la justicia de los particulares que no estén de acuerdo con sus resoluciones.
- b) Sienta las bases para la creación de organismos locales autónomos en los 31 estados de la República y el Distrito Federal (hoy Ciudad de México).

III. El establecimiento de nuevas facultades para el organismo garante a nivel federal.

- Le permite presentar acciones de inconstitucionalidad contra leyes que vulneren el acceso a la información y a la protección de datos personales, incluso contra tratados internacionales que restrinjan dichos derechos. Asimismo, puede revisar las decisiones tomadas por los organismos locales y asumir la revisión de recursos a nivel local cuando sea necesario.
- Reconoce la importancia del acceso a la información como un derecho fundamental para la participación democrática. Promueve la transparencia en la transformación hacia un nuevo México más democrático.

Lo anterior resalta una reforma que busca reforzar la transparencia y el acceso a la información como elementos fundamentales para la participación democrática y la rendición de cuentas. Al otorgar mayores responsabilidades y facultades a los órganos federales y locales, así como ampliar el alcance de los sujetos obligados, esta reforma busca promover un México más democrático y transparente, lo cual es esencial para construir instituciones sólidas y una sociedad más justa y equitativa.

El Sistema Nacional Anticorrupción se integra por:⁷²

- I. El Comité Coordinador, mismo que a su vez está integrado por:

⁷² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma, 2023.

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

- Un comité de participación ciudadana integrado por 5 ciudadanos que vigila el funcionamiento del sistema;
 - El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales;
 - El Consejo de la Judicatura Federal;
 - La Secretaría de la Función Pública;
 - El Tribunal Federal de Justicia Administrativa;
 - La Auditoría Superior de la Federación;
 - La Fiscalía Anticorrupción
- II. El Comité de Participación Ciudadana;
- III. El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y
- IV. Los Sistemas Locales, quienes concurrirán a través de sus representantes.

Adicionalmente, el SNA cuenta con una Secretaría Ejecutiva encargada de administrar la Plataforma Digital Nacional, evaluar la eficacia de las estrategias anticorrupción y realizar investigaciones académicas. Dentro de la Secretaría Ejecutiva, en conjunto con el Comité de Participación Ciudadana, se encuentra la Comisión Ejecutiva donde se proponen las bases de coordinación, estrategias y políticas públicas que aprueba el Comité Coordinador.

El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización fomenta el intercambio de información para la revisión eficaz del uso de recursos públicos y que las instituciones públicas cumplan con sus tareas. Los Sistemas Locales llevan a cabo funciones iguales a las del SNA pero a nivel estatal y se coordinan para que todo el país se beneficie con las mismas políticas.

Ahora bien, antes de conocer más acerca del SNA y las leyes secundarias que le dan vida, es necesario aludir en primer término a los tratados internacionales

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

celebrados por el Estado mexicano en materia de corrupción, por ser los instrumentos legales que dan sustento legal al actual SNA.

1.1 Marco Jurídico Internacional

De acuerdo con la Ley Sobre la Celebración de Tratados, un tratado internacional es el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el gobierno mexicano y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.⁷³

De conformidad con la fracción I del artículo 76 de la Constitución Federal, los tratados deberán ser aprobados por el Senado y serán Ley Suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con la misma, en los términos del artículo 133 de la propia Constitución.

México ha adquirido el compromiso internacional de tomar las medidas apropiadas y necesarias para prevenir, combatir y sancionar los actos de corrupción después de firmar y ratificar 3 importantes convenciones internacionales, y que en aras de su cumplimiento, dieron pauta a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, ya que integran compromisos vinculantes para la tipificación y criminalización de diversas conductas como delitos, así como una serie de recomendaciones y buenas prácticas, para la prevención de la corrupción, y el fortalecimiento de la integridad institucional.

⁷³ Ley sobre la celebración de tratados, última reforma, 2021.

1.1.1 Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA)

La Convención Interamericana contra la Corrupción fue el primer instrumento jurídico internacional en la materia, al ser aprobada el 29 de marzo de 1996, en una Conferencia Especializada celebrada en el marco de la OEA, en Caracas, y sirvió de precedente para los desarrollos que se dieron más tarde en este campo en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el Consejo de Europa, la Unión Africana y las Naciones Unidas.

La adopción de la Convención constituyó un reconocimiento pionero de la trascendencia internacional de la corrupción y es el resultado de la atención prioritaria que los países miembros se propusieron brindar a este problema cuando en la Primera Cumbre de la Américas, realizada en Miami, en 1994, se comprometieron a negociar, en el marco de la OEA, un acuerdo hemisférico sobre la materia.

Esta Convención reconoce expresamente la trascendencia internacional de la corrupción y la necesidad de contar con un instrumento que promueva y facilite la cooperación entre los países para combatirla.

Se compone de 28 artículos y en el artículo 2 se establece que los propósitos de la convención son:⁷⁴

“1. Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y 2. Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio”.

⁷⁴ Convención Interamericana contra la Corrupción (B-58).

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

La Convención reconoce que el combate a la corrupción no se limita a acciones represivas, sino que es necesario que los estados adopten medidas preventivas orientadas a modernizar las instituciones de gobierno y a eliminar las causas de la corrupción o las condiciones que la propicien. Asimismo, concibe la lucha contra la corrupción como un proceso y no como el resultado de acciones puntuales. Por lo tanto, el esfuerzo debe ser permanente y de desarrollo progresivo.⁷⁵

Además, destaca el reconocimiento de que los esfuerzos para combatir la corrupción deben hacerse mediante la coordinación y el compromiso de todos los actores, y no únicamente desde el Estado. En particular, reconoce la importancia y necesidad de la participación de la sociedad civil en esta lucha.

La Convención Interamericana contra la Corrupción establece la extradición de personas por delitos de corrupción; la cooperación y la asistencia entre los Estados a fin de obtener pruebas y la realización de otros actos necesarios para facilitar los procesos y actuaciones referentes a la investigación o juicios de actos corruptos. Facilita los mecanismos para la identificación, rastreo, confiscación y decomiso de bienes derivados de actos corruptos y exhorta a los países a evitar que el secreto bancario pueda ser utilizado para encubrir este tipo de actos.

1.1.1.1 Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC)

El compromiso de los Estados americanos de enfrentar mancomunadamente el problema de la corrupción, plasmado en la Convención, recibió un nuevo impulso en la Tercera Cumbre de la Américas, llevada a cabo en la ciudad de Quebec en abril de

⁷⁵ Secretaría de la Función Pública. *Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA)*. 2013. [En línea: 10 febrero 2023]. Disponible en: <https://www.gob.mx/sfp/documentos/convencion-interamericana-contra-la-corrupcion-oea>

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

2001, en la que los jefes de estado y de gobierno acordaron apoyar el establecimiento de un mecanismo de seguimiento para su implementación.

En ese orden de ideas, el 4 de junio de 2001 en el marco de la XXXI Asamblea General de la OEA celebrada en San José, Costa Rica, se adoptó el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) mediante el *Documento de Buenos Aires*, el cual comenzó a operar en enero de 2002.⁷⁶

Las características del MESICIC son las propias de un instrumento de cooperación horizontal entre sus Estados miembros, y por esto su finalidad es la de brindarse ayuda mutua para la implementación de la Convención; dar seguimiento a los compromisos asumidos y analizar la forma en que están siendo implementados por los Estados; y facilitar la realización de actividades de cooperación técnica, el intercambio de información, experiencias y prácticas óptimas y la armonización de las legislaciones de los mismos.

Desde su concepción, el MESICIC ha adoptado informes con recomendaciones para que los Estados mejoren sus marcos jurídicos e instituciones para combatir efectivamente la corrupción en materias tales como la prevención de conflictos de intereses, la preservación de recursos públicos, la contratación estatal, la vinculación de servidores públicos, su capacitación ética, los sistemas de declaración patrimonial, la participación de la sociedad civil en el combate a la corrupción, los controles internos en las empresas para detectar y prevenir prácticas corruptas, la tipificación de actos de corrupción tales como el soborno transnacional y el enriquecimiento ilícito, la protección a quienes los denuncien y la asistencia recíproca para el juzgamiento de

⁷⁶ *Ídem*

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

sus autores y, de ser el caso, su extradición, y los órganos de control superior encargados de prevenir, detectar, investigar y sancionar dichos actos.⁷⁷

Este mecanismo está conformado por la Conferencia de Estados Parte (órgano de representación política) y el Comité de Expertos (órgano de representación técnica). El primero es el órgano político que da las directrices sobre el funcionamiento del MESICIC. El segundo es el órgano responsable del análisis técnico de la implementación de la Convención por los Estados Parte. Este Comité se reúne dos veces al año en Washington D.C. para la consideración y la aprobación de los informes anticorrupción de los Estados analizados y para intercambiar buenas prácticas y tratar temas de interés colectivo con miras al fortalecimiento de la cooperación contra la corrupción en el marco de la Convención.⁷⁸

1.1.2 Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales

La Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), firmada el 17 de diciembre de 1997 y ratificada por el Senado de la República el 22 de abril de 1999, entró en vigor el 26 de julio de 1999, cuenta con 17 artículos y busca prevenir la comisión de actos de cohecho en transacciones comerciales internacionales de los países que la suscribieron y promueve el establecimiento e imposición de personas servidoras públicas, particulares, empresas y profesionistas que encubran o participen en un acto de esta naturaleza.

⁷⁷ Organización de Estados Americanos. *¿Qué es el MESICIC?* Portal Anticorrupción de las Américas – MESICIC. [En línea: 10 febrero 2023]. Disponible en: <http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20el%20MESICIC%3F,Mecanismo%20Anticorrupci%C3%B3n%20de%20la%20OEA.>

⁷⁸ *Ídem*

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

En esta Convención participan 44 países, todos miembros de la OCDE excepto Argentina, Brasil, Bulgaria, Perú, Rusia y Sudáfrica.

En el preámbulo de la convención se menciona que el cohecho se ha convertido en un fenómeno generalizado en las transacciones comerciales internacionales, incluidos el comercio y la inversión, que suscita graves preocupaciones morales y políticas, socava el buen gobierno y el desarrollo económico, y distorsiona las condiciones competitivas internacionales.

En los artículos 1 y 2 de la convención, se denomina al cohecho de un servidor público extranjero de la siguiente manera:⁷⁹

“1. Cada parte tomará las medidas que sean necesarias para tipificar que conforme a su jurisprudencia es un delito penal que una persona deliberadamente ofrezca, prometa o conceda cualquier ventaja indebida pecuniaria o de otra índole a un servidor público extranjero, ya sea que lo haga en forma directa o mediante intermediarios, para beneficio de éste o para un tercero; para que ese servidor actúe o se abstenga de hacerlo en relación con el cumplimiento de deberes oficiales, con el propósito de obtener o de quedarse con un negocio o de cualquier otra ventaja indebida en el manejo de negocios internacionales.

2. Cada parte tomará las medidas necesarias para tipificar como delito la complicidad, incluidas la incitación, la ayuda, la instigación o la autorización de un acto de cohecho de un servidor público extranjero. La tentativa y la confabulación para sobornar a un servidor público extranjero constituirán delitos penales en el mismo grado en que lo sean la tentativa y la confabulación para sobornar a un servidor público de esa Parte”.

También se menciona que el cohecho de un servidor público extranjero deberá ser castigable mediante sanciones penales eficaces, proporcionales y disuasorias. La escala de las sanciones será comparable a la aplicable al cohecho de servidores públicos propios de la parte y, en el caso de las personas físicas, incluirán la privación de la libertad suficiente para permitir la ayuda jurídica recíproca y la extradición.

⁷⁹ OECD. CONVENCION PARA COMBATIR EL COHECHO DE SERVIDORES PÚBLICOS EXTRANJEROS EN TRANSACCIONES COMERCIALES INTERNACIONALES y Documentos Relacionados. [En línea: 10 febrero 2023]. Disponible en: https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

Los objetivos de la Convención son:

- a. Eliminar la competencia desleal generada por gratificaciones extraoficiales.
- b. Castigar o penalizar a las empresas y a las personas que prometan u otorguen pagos a oficiales extranjeros con el fin de favorecer y beneficiar sus negocios.
- c. Exigir que las leyes anti cohecho de los países signatarios se apliquen no sólo a particulares, sino también a las empresas, lo cual es clave para que éstas tengan responsabilidad ante las leyes de los actos de corrupción que se lleven a cabo para su beneficio. Además, los Estados miembros tienen la obligación de tipificar el cohecho internacional en las legislaciones nacionales y se comprometen a establecer sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias para el delito de soborno extranjero las cuales deben ser, al menos, comparables a las sanciones por soborno de funcionarios públicos nacionales.

1.1.3 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción o Convención de Mérida, firmada el 9 de diciembre de 2003 y ratificada por el Senado de la República el 29 de abril de 2004, se integra por 71 artículos, divididos en 8 capítulos, siendo de destacar cuatro que tratan temas como: prevención, penalización, recuperación de activos y cooperación internacional, ya que estas cuestiones son las que requieren adaptaciones legislativas y/o acciones concomitantes a su aplicación en cada país.

La finalidad de la Convención es:⁸⁰

- a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción;

⁸⁰ Naciones Unidas Oficina contra la Droga y el Delito. *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. 2004. [En línea: 11 febrero 2023]. Disponible en: https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

- b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos, y
- c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

La Convención establece normas que los Estados miembros deben cumplir para prevenir y evitar la corrupción, para que las instituciones cooperen entre sí y para que los activos sean devueltos a los países víctimas de la corrupción.

La Conferencia de Estados Partes establecida en el Artículo 63 y con sede en Viena, Austria, apoya a los Estados Partes y signatarios en la generación de políticas orientadas a implementar la Convención y promover la cooperación e intercambio de información entre ellos. Entre sus cometidos, la Conferencia examina periódicamente la aplicación de la Convención por los Estados Partes, los que deben proporcionar información sobre sus programas, planes y prácticas, así como sobre las medidas legislativas y administrativas adoptadas para cumplir las obligaciones de la Convención. Esta sesiona cada dos años y adopta resoluciones y decisiones conforme a su mandato. Para prestar asistencia y velar por la coordinación necesaria de la Conferencia, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito actúa como Secretaría de la Convención.

Derivado de la elaboración de este documento, y con el ánimo de aumentar la sensibilización respecto de la corrupción, y del papel que puede desempeñar para su prevención y combate, la Asamblea General de las Naciones Unidas designó el 9 de diciembre como Día Internacional contra la Corrupción.

La inclusión de estas tres importantes convenciones internacionales en el marco jurídico del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) de México representa un sólido

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

compromiso del país en la lucha contra la corrupción a nivel nacional e internacional. Cada una de estas convenciones aporta elementos fundamentales para abordar diferentes aspectos de la corrupción y fortalecer los mecanismos de prevención, detección y sanción en México. En conjunto, estas convenciones internacionales demuestran el compromiso de México con el combate a la corrupción a través de un enfoque integral que abarca desde el ámbito regional hasta el global. La implementación efectiva de estas convenciones en el marco del SNA contribuirá significativamente a fortalecer la integridad de las instituciones y a promover una cultura de transparencia y ética en todos los niveles de la sociedad mexicana.

Luego de analizar los instrumentos internacionales que rigen en la materia y de los cuales México es parte, es momento de analizar las leyes secundarias que dan vida al Sistema Nacional Anticorrupción, mismas que fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 2016.⁸¹

1.2 Marco Jurídico Nacional

Antes de la creación del SNA, existían en materia administrativa diversas leyes que si bien estuvieron dedicadas a combatir las prácticas nocivas en el ejercicio del servicio público, investigando y sancionando la conducta indebida (de los servidores públicos), lo cierto es que no contaban con un enfoque integral para el combate a la corrupción, ni una visión de prevención como eje central, ni sanciones administrativas y penales hacia los particulares que también cometen actos de corrupción que afectan al servicio público y frenan el desarrollo del país.

Estas leyes fueron: la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el Código Penal y la Ley Federal Anticorrupción en

⁸¹ Secretaría de Gobernación. *Diario Oficial de la Federación* 18/07/2016. [En línea: 17 noviembre 2023]. Disponible en: https://dof.gob.mx/index_111.php?year=2016&month=07&day=18#gsc.tab=0

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

Contrataciones Públicas, principales instrumentos para combatir los actos de corrupción en su momento, sin embargo, tales ordenamientos fueron abrogados o reformados con la entrada en vigor de las Leyes Generales (secundarias) para poner en marcha el Sistema Nacional Anticorrupción y fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

Las leyes secundarias del SNA aprobadas por el Congreso son:⁸²

- ✓ Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. (NUEVA)
- ✓ Ley General de Responsabilidades Administrativas. (NUEVA)
- ✓ Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. (NUEVA)
- ✓ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. (NUEVA)
- ✓ Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. (REFORMADA)
- ✓ Código Penal Federal. (REFORMADO)
- ✓ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (REFORMADA)

1.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El 27 de mayo del 2015 se reformó el artículo 113 constitucional para crear el Sistema Nacional Anticorrupción. En él se estableció que este Sistema es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. En este mismo artículo se establecen las bases mínimas a las que el SNA estará sujeto para el cumplimiento de su objeto:

“I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno;

⁸² Secretaría de la Función Pública. Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). México. [En línea: 20 febrero 2023]. Disponible en: <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-nacional-anticorrupcion-64289?idiom=es>

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;

II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley,”⁸³

Asimismo, se menciona cuáles son las tareas que le corresponde hacer al Comité Coordinador del Sistema en los términos que determine la ley y señala que las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Con la publicación de ese decreto, también se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución, en materia de combate a la corrupción, de los artículos 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 114, 116 y 122, entre los que destacan los contenidos en el Título Cuarto de la Constitución mexicana, denominado: “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”, integrado por los artículos 108 al 114.

El artículo 108 constitucional señala que para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán

⁸³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma, 2021.

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. Y en el año 2015, se adicionó el párrafo siguiente:

“Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley”.

El artículo 109 señala como serán sancionados los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado. Incluyéndose sanciones como la destitución, inhabilitación, sanciones penales, sanciones administrativas, etc.

Y, finalmente, al 114, numeral que señala los plazos en los que podrá iniciarse el procedimiento de juicio político, se le adicionó un párrafo en el que se establece que la ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a siete años.

1.2.2 Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio del 2016, tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción.

Busca establecer las bases para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, en la fiscalización y en el control de los recursos públicos;

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

y fijar directrices básicas que definan la coordinación de las autoridades competentes para la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción.

También tiene el objetivo de regular la organización y funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción, su Comité Coordinador y su Secretaría Ejecutiva, establecer las bases de coordinación entre sus integrantes; fijar las bases, principios y procedimientos para la organización y funcionamiento del Comité de Participación Ciudadana; establece las bases y políticas para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, de la rendición de cuentas, la transparencia, la fiscalización y el control de los recursos públicos.

Esta ley fija las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos; crea las bases mínimas para que todo órgano del Estado mexicano establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público, establece bases del Sistema Nacional de Fiscalización, precisa las bases mínimas para crear e implementar sistemas electrónicos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones de los órdenes de gobierno.

La ley también contempla la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, sistema que tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia.⁸⁴

El Sistema Nacional se integra por:

⁸⁴ Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, última reforma, 2021.

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

- I. Los integrantes del Comité Coordinador
- II. El Comité de Participación Ciudadana
- III. El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y
- IV. Los Sistemas Locales, quienes concurrirán a través de sus representantes.

El Comité Coordinador es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción; está integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, de la Secretaría de la Función Pública (SFP), de los presidentes del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, de un representante del Consejo de la Judicatura Federal, y uno del Comité de Participación Ciudadana. Su presidencia será anual y rotativa entre los miembros del Comité de Participación Ciudadana.

El Comité de Participación Ciudadana tiene como objetivo coadyuvar al cumplimiento de los objetivos, es la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas y está integrado por cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.

Esta ley también hace mención de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión, mismo que tiene su sede en la Ciudad de México. Cuenta con una estructura operativa para la realización de sus atribuciones, objetivos y fines. Su objetivo es fungir como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del Sistema Nacional, a efecto de proveerle la asistencia técnica así como los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones.

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

La Secretaría Ejecutiva es la encargada de administrar la Plataforma Digital Nacional, conformada por la información que incorporen a ella las autoridades integrantes del Sistema Nacional y contará con los siguientes sistemas electrónicos: el sistema de evolución patrimonial y de declaración de intereses; el Sistema de los Servidores Públicos que Intervengan en Procedimientos de Contrataciones Públicas; el Sistema Nacional de Servidores Públicos y Particulares Sancionados; el Sistema de Información y Comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización, y el Sistema de Denuncias Públicas de Faltas Administrativas y Hechos De Corrupción.

Para el ejercicio de sus atribuciones, objetivos y fines, contará con una estructura operativa y con un órgano técnico auxiliar, la Comisión Ejecutiva, que generará insumos técnicos para el Comité Coordinador y estará facultado para proponer políticas integrales en materia de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción.

Asimismo, políticas de fiscalización y control de recursos públicos; la metodología para medir y dar seguimiento, con indicadores aceptados y confiables, a los fenómenos de corrupción; las bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades en materia de fiscalización y control de los recursos públicos.

También se integrará el Sistema Nacional de Fiscalización, que establecerá acciones y mecanismos de colaboración para promover el intercambio de conocimientos, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos. Estará integrado por la ASF, la SFP, las entidades de fiscalización superiores locales, y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

Finalmente, están los 32 Sistemas Estatales Anticorrupción. Cada entidad federativa debe establecer su propio sistema anticorrupción, el cual debe tener una estructura y atribuciones similares al Sistema Nacional Anticorrupción. Esto implica la creación de un marco legal estatal que refleje las disposiciones del sistema nacional, así como el nombramiento de los miembros del Comité de Participación Ciudadana a nivel estatal, la conformación de un Comité Coordinador y la designación de un Secretario Técnico. Los sistemas estatales mantienen una estrecha relación con el sistema nacional a través de sus Secretarías Ejecutivas, lo que garantiza una coordinación efectiva en la lucha contra la corrupción a nivel local y nacional.

Los diferentes participantes del sistema no sólo se dedican a investigar y castigar la corrupción sino también a prevenir e investigar sus causas, evaluar las estrategias del combate y vigilar el uso adecuado de los recursos públicos.

Para mediados del año 2023, el Sistema Nacional Anticorrupción comenzó a operar en un 100% ya que las 32 entidades federativas ahora cuentan con un sistema estatal con integración y atribuciones equivalentes al SNA, siendo Baja California y Baja California Sur los últimos en nombrar un Fiscal Anticorrupción.

1.2.3 Ley General de Responsabilidades Administrativas

La Ley General de Responsabilidades Administrativas tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

Tiene por objeto:

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

- I. Establecer los principios y obligaciones que rigen la actuación de los Servidores Públicos;
- II. Establecer las Faltas administrativas graves y no graves de los Servidores Públicos, las sanciones aplicables a las mismas, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto;
- III. Establecer las sanciones por la comisión de Faltas de particulares, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto;
- IV. Determinar los mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas, y
- V. Crear las bases para que todo Ente público establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.

En esta ley además se plasma una serie de principios y directrices que rigen la actuación de los servidores públicos como lo son: disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público.

1.2.4 Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa es un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena que forma parte del Sistema Nacional Anticorrupción y se encuentra sujeto a las bases establecidas en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Tribunal Fiscal de la Federación fue establecido el 1 de enero de 1937 con la Ley de Justicia Fiscal. Inicialmente, estaba compuesto por 15 magistrados y tenía jurisdicción en asuntos fiscales. Con el tiempo, su competencia se amplió a través de

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: "La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción"

diversas leyes. En 1978, se crearon Salas Regionales y la Sala Superior. Se introdujo el recurso de revisión, permitiendo que la Sala Superior revisara las sentencias de las Salas Regionales.⁸⁵

En 1983, se emitió un nuevo Código Fiscal que conservó las normas procesales. En 1988, se suprimió la competencia de la Sala Superior para revisar las resoluciones de las Salas Regionales. A lo largo de los años, se otorgaron al Tribunal nuevas competencias, como asuntos relacionados con el comercio exterior.

En 1996, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación se modificó, aumentando la Sala Superior de nueve a once magistrados y creando Secciones. En el año 2000, se aprobaron reformas importantes, cambiando el nombre del Tribunal a "Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa" y otorgándole facultades para determinar las regiones, sedes y Salas. Además, se modificó la competencia territorial de las Salas Regionales.

Se realizaron reformas al Código Fiscal de la Federación, incluyendo cambios en el nombre del "Procedimiento Contencioso Administrativo" a "Juicio Contencioso Administrativo" y la posibilidad de designar un domicilio electrónico para notificaciones. También se permitió que la Sala Superior estableciera jurisprudencia por contradicción de tesis.

El proyecto de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo tiene su base en el actual procedimiento previsto en el título VI del Código Fiscal de la Federación, al cual se le hicieron las adecuaciones que se estimaron pertinentes para establecer un nuevo procedimiento, que sea "ágil, seguro y transparente".

⁸⁵ Tribunal Federal de Justicia Administrativa. *Nuestra Historia*. [En línea: 10 septiembre 2022]. Disponible en: <https://www.tfja.gob.mx/tribunal/historia/>

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

En ese orden de ideas, el Tribunal se integra por los órganos colegiados siguientes:

- I. La Sala Superior;
- II. La Junta de Gobierno y Administración, y
- III. Las Salas regionales.

La Sala Superior se integra por dieciséis Magistrados. Funciona en un Pleno General, en Pleno Jurisdiccional, y en tres Secciones. De los Magistrados de la Sala Superior, catorce ejercen funciones jurisdiccionales, uno de los cuales preside el Tribunal de conformidad con las reglas establecidas en la presente Ley, y dos forman parte de la Junta de Gobierno y Administración.

La Junta de Gobierno y Administración es el órgano del Tribunal que tiene a su cargo la administración, vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional, y cuenta con autonomía técnica y de gestión para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

Las Salas Regionales tienen el carácter siguiente:

- I. Ordinarias: Conocen de los asuntos a que se refiere el artículo 3, de esta Ley, con excepción de aquéllos que sean competencia exclusiva de las Salas Especializadas y de las Secciones;
- II. Auxiliares: Apoyan a las Salas Regionales con carácter de Ordinarias o Especializadas, en el dictado de las sentencias definitivas, diversas a las que se tramitan en la vía sumaria. Su circunscripción territorial la determina el Pleno General a propuesta de la Junta de Gobierno y Administración, de acuerdo a los estudios cualitativos y cuantitativos;
- III. Especializadas: Atienden las materias específicas, con la jurisdicción, competencia y sedes que se determinen en esta Ley o en el Reglamento Interior de este Tribunal, de acuerdo a los estudios y propuesta de la Junta de Gobierno y Administración, con base en las necesidades del servicio, y

IV. Mixtas: Son aquellas que contengan dos de las funciones anteriores.

1.2.5 Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) es el órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados, dotado de autonomía técnica y de gestión, lo anterior de conformidad con el artículo 79 de nuestra constitución mexicana; se encarga de fiscalizar el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión; los órganos constitucionales autónomos; los estados y municipios; y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales. El resultado final de la labor de la ASF son los Informes Individuales de Auditoría y el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.⁸⁶

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación tiene por objeto reglamentar los artículos 73 fracción XXIV, 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización de:⁸⁷

- I. La Cuenta Pública;
- II. Las situaciones irregulares que se denuncien en términos de esta Ley, respecto al ejercicio fiscal en curso o a ejercicios anteriores distintos al de la Cuenta Pública en revisión;
- III. La aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales, y
- IV. El destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por los estados y municipios, que cuenten con la garantía de la Federación.

⁸⁶ Auditoría Superior de la Federación. *Acerca de la ASF*. [En línea: 20 septiembre 2022]. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Section/45_Acerca_de_la_ASF

⁸⁷ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, última reforma, 2021.

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

La fiscalización de la cuenta pública consiste en el examen, revisión e investigación que efectúa la ASF en forma posterior a la realización de las operaciones, al ejercicio de las facultades y sus atribuciones de conformidad con el artículo 1 segundo y último párrafo de la LFRCF; así como también comprende la verificación de la eficiencia, eficacia y economía de la gestión realizada por las entidades fiscalizadas.

Dicha facultad incluye formular las recomendaciones y acciones legales procedentes; determinar los daños y perjuicios que afecten al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales o a las entidades paraestatales federales; fincar directamente las responsabilidades resarcitorias, así como promover el fincamiento de otras responsabilidades ante las instancias respectivas.

Se ejerce sobre una muestra del universo de sujetos y objetos, materia de la fiscalización de la Cuenta Pública, tiene carácter externo y por lo tanto se realiza de manera autónoma e independiente de cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los Poderes de la Unión, de los entes públicos federales y de las demás entidades fiscalizadas.

1.2.6 Ley de la Fiscalía General de la República

La Fiscalía General de la República es un órgano público autónomo que tiene como fines la investigación de los delitos y el esclarecimiento de los hechos; otorgar una procuración de justicia eficaz, efectiva, apegada a derecho, que contribuya a combatir la inseguridad y disminuirla; la prevención del delito; fortalecer el Estado de derecho en México; procurar que el culpable no quede impune; así como promover,

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

proteger, respetar y garantizar los derechos de verdad, reparación integral y de no repetición de las víctimas, ofendidos en particular y de la sociedad en general.⁸⁸

La Ley de la Fiscalía General de la República es reglamentaria del Apartado A, del artículo 102 de la Constitución Mexicana, y sus disposiciones son de orden público, de interés social y de observancia general en todo el territorio nacional. Tiene por objeto establecer la integración, estructura, funcionamiento y atribuciones de la Fiscalía General de la República, así como la organización, responsabilidades y función ética jurídica del Ministerio Público de la Federación y demás personas servidoras públicas de la Fiscalía General de la República, conforme a las facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁸⁹

La estructura de la Fiscalía General se encuentra descrita en el artículo 11 de esta ley, en donde se establece que para el ejercicio de sus facultades, se encuentra integrada por el titular de la Fiscalía General así como de diversas fiscalías especializadas en la que me permito destacar la Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción.

Estas fiscalías especializadas gozan de autonomía técnica y de gestión, en el ámbito de su competencia y respecto la materia de combate a la corrupción, le corresponde la investigación y persecución de los delitos contenidos en el Título Décimo del Libro Segundo del Código Penal Federal denominado “Delitos por hechos de corrupción”.

La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, unidad que forma parte del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, se auxilia de la estructura siguiente:

⁸⁸ Fiscalía General de la República. *¿Qué hacemos?* [En línea: 22 septiembre 2022]. Disponible en: <https://www.gob.mx/fgr/que-hacemos>

⁸⁹ Ley de la Fiscalía General de la República, última reforma, 2021.

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

- I. Unidades de Análisis Estratégico y de Contexto a que se refiere el artículo 49 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República;
- II. Agentes del Ministerio Público de la Federación en funciones de investigación y persecución de los delitos, y
- III. El personal administrativo y de apoyo que le sea asignado por la Coordinación de Planeación y Administración.

Lo anterior de conformidad con lo acordado mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 01 de marzo del año 2019.⁹⁰

El artículo 47 establece cuales son las obligaciones de las personas servidoras públicas de la Fiscalía General. En la fracción X se establece *“Desempeñar su función sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente, rechazando y denunciando cualquier acto de corrupción del que tengan conocimiento...”*.

1.2.7 Código Penal Federal

En el mes de junio del año 2016, el Senado de la República aprobó, con 104 votos a favor, siete en contra y cero abstenciones, el dictamen por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal Federal en materia de combate a la corrupción.

Con esta aprobación se reforma el Código Penal Federal en sus artículos 201, 212, 213, 213 Bis, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225; se

⁹⁰ Diario Oficial de la Federación. ACUERDO A/003/19. ACUERDO POR EL QUE SE INSTALA LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN COMBATE A LA CORRUPCIÓN. [En línea: 22 septiembre 2022]. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551633&fecha=01/03/2019#gsc.tab=0

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

adicionan los artículos 212, 217 Bis, 221, 222, 224; y se deroga el cuarto párrafo del artículo 225.

Entre los principales cambios legales, se precisa en el artículo 212 la condición de servidor público: toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas, fideicomisos públicos, empresas productivas del Estado, órganos constitucionales autónomos, el Congreso de la Unión, el Poder Judicial Federal, o que manejen recursos económicos federales.⁹¹

La reforma establece como sanciones la destitución y la inhabilitación para desempeñar un cargo público, y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, concesiones por un plazo de uno a veinte años, a los responsables de actos de corrupción.

Incluye sanciones de inhabilitación para ocupar un cargo público a los particulares y endurece las penas hasta en una mitad, en el caso de que los actos de corrupción sean cometidos por miembros de una corporación policiaca, aduanera o migratoria.

La reforma define el delito de ejercicio ilícito de servicio público como el hecho de que un servidor público sepa que el patrimonio o los intereses públicos pueden resultar gravemente afectados, por cualquier acto u omisión, y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades.

Al delito de coalición de servidores públicos lo señala como el hecho de que varios servidores públicos se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley,

⁹¹ Código Penal Federal, última reforma, 2023.

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

reglamento o disposición de carácter general, impedir su ejecución o con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas. Para este caso prevé penas de dos años a siete años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización cuando se cometa el delito.

El uso ilícito de atribuciones y facultades se comete cuando se otorgan permisos, licencias, adjudicaciones o autorizaciones económicas; se otorgan franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, o sobre los ingresos fiscales, precios y tarifas de bienes y servicios producidos o prestados en la Administración Pública Federal.

Asimismo, cuando se contratan obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, con recursos públicos, contrate deuda o realice colocaciones de fondos y valores con recursos públicos.

Las modificaciones también prevén sanciones para el servidor público que tenga a su cargo fondos públicos y les dé una aplicación distinta a la que estén destinados o haga un pago ilegal; al igual que a cualquier persona que sepa de esta ilegalidad y participe en dichos actos. Estas sanciones van de los seis meses a doce años de prisión y de cien a trescientos días de multa.

La reforma prevé que el servidor público que cometa el delito de intimidación se le impondrán de dos años a nueve años de prisión, multa por un monto de treinta a trescientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito.

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

De igual manera, se prevén sanciones y se precisan las situaciones en las que se cometen delitos como el de tráfico de influencia, gestión de recursos a favor de un ente público a cambio de una comisión, dádiva o contraprestación; otorgamiento de contratos de obra pública o de servicios a favor de determinadas personas físicas o morales; desvío de dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado o a un particular; y enriquecimiento ilícito, entre los principales.

Con estas modificaciones se busca terminar con las prácticas de corrupción que ensucian el Estado de Derecho y la democracia del país. La ciudadanía exige que los corruptos sean castigados de manera contundente, por traicionar la confianza de los ciudadanos y de la nación. Por ello, si se busca un cambio de fondo en este mal que aqueja a nuestra sociedad, es necesario que existan tipos penales y sanciones ejemplares para todos los servidores públicos y particulares para quienes participen en cualquier acto de corrupción.

1.2.8 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La Ley Orgánica de Administración Pública Federal (LOAPF) establece los lineamientos y directrices para la correcta organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.⁹²

La Administración Pública Centralizada está conformada por la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados. En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada: I. Secretarías de Estado, II. Consejería

⁹² Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, última reforma, 2023.

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

Jurídica, y III. Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución.

En cambio, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal. El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal: I.- Organismos descentralizados; II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y III.- Fideicomisos.

De lo anterior podemos decir que el conjunto de leyes y reformas que conforman el marco jurídico nacional del SNA refleja un importante avance en la lucha contra la corrupción en el país. Cada una de estas normativas cumple un papel esencial en la promoción de la transparencia, la rendición de cuentas y la persecución de actos de corrupción. Algunos de estos marcos legales son completamente nuevos, mientras que otros han sido reformados para alinearse con los objetivos del SNA.

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción establece el marco general para la implementación y funcionamiento del sistema, definiendo roles y responsabilidades clave de las instituciones que lo conforman. La Ley General de Responsabilidades Administrativas establece un marco normativo para la sanción de actos de corrupción en el ámbito administrativo, lo que contribuye a la rendición de cuentas de los funcionarios públicos.

La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa otorga a este tribunal un papel relevante en la resolución de casos de corrupción, asegurando la aplicación justa y efectiva de la ley. La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

de la Federación, por su parte, establece mecanismos para supervisar el uso de los recursos públicos y garantizar que se utilicen de manera ética y eficiente.

Las reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y el Código Penal Federal refuerzan la capacidad de enjuiciamiento y sanción en casos de corrupción, lo que es fundamental para combatir la impunidad. Finalmente, la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal busca mejorar la eficiencia y eficacia de las instituciones gubernamentales en su lucha contra la corrupción.

La implementación efectiva de estas leyes, junto con la colaboración activa de las instituciones y la sociedad civil, es esencial para promover la integridad, la transparencia y la justicia en todos los niveles de la administración pública y la sociedad mexicana.

2. Causas de la corrupción en México

El 16 de octubre del 2018 el Laboratorio Nacional de Políticas Públicas del CIDE realizó un taller de inteligencia colectiva, el cual tenía como propósito principal el de identificar, de manera conjunta y consensuada por parte de los integrantes del Consejo Consultivo de la Política Nacional Anticorrupción, las principales causas de la corrupción en el país, así como las acciones que contribuirían a combatirlas.

Para ello, el Laboratorio realizó una lista preliminar de las causas a partir de los resultados del estudio realizado por el Observatorio de la Corrupción y la Impunidad del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. De este ejercicio se utilizaron 9 causas de la corrupción y 13 acciones asociadas a su combate.⁹³

⁹³ Laboratorio Nacional de Políticas Públicas. *Reporte del taller de inteligencia colectiva como insumo para la formulación de una Política Nacional Anticorrupción*. México. 2018. P 19. [En línea: 17 octubre 2022]. Disponible en: https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2019/07/10.urpp_reporte_taller_inpp.pdf

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

El listado de 9 causas de la corrupción fue discutido por los participantes con la finalidad de clarificar ideas, para ello se proporcionó a los participantes una lista de ellas para tenerlas en cuenta. Después, se incorporaron nuevas sugerencias de los participantes, alcanzando 72 ideas. Luego, se priorizaron las ideas utilizando un sistema *GroupMap* mediante el cual los participantes repartieron 15 votos entre las ideas que consideraron como más importantes.⁹⁴

Finalmente, 14 ideas recibieron el mayor número de votos por parte de los participantes, mismas que a continuación se listan:⁹⁵

1. Bajas probabilidades de ser investigado y sancionado por un acto de corrupción.
2. No se castiga con la ley a los culpables, y por tanto, hay impunidad.
3. Poder Judicial ineficaz que no rinde cuentas tanto a nivel federal como en los estados.
4. Represalias por denunciar la corrupción.
5. Burocratización excesiva y sistémica de los trámites y servicios.
6. Falta independencia de las instituciones que deberían funcionar como contrapeso del poder del Estado.
7. Falta involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos.
8. Las reglas informales son más eficaces que las leyes (mordida, moche, palanca, botín).
9. Debilidad de los órganos encargados de combatir la corrupción (órganos de control interno y fiscalías).
10. Estado fallido capturado por el crimen organizado y élites.
11. Falta de cultura de integridad tanto en funcionarios como en ciudadanos.
12. Contexto adverso a la garantía de los derechos humanos (libertad de expresión, derecho de información y participación ciudadana).

⁹⁴ *Ídem*

⁹⁵ *Ibidem* p. 20.

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

13. Falta de un sistema eficaz de denuncia, investigación, persecución y sanción de hechos de corrupción.
14. Debilidad, discrecionalidad y captura de las instituciones.

Estos resultados ofrecen una valiosa perspectiva sobre los desafíos que enfrenta el país en la lucha contra la corrupción. Estas ideas cubren una amplia gama de áreas problemáticas, desde la impunidad y la ineficacia del Poder Judicial hasta la falta de cultura de integridad y la debilidad de las instituciones anticorrupción.

Este tipo de ejercicio es esencial para elaborar políticas y estrategias eficaces para combatir la corrupción, ya que involucra a diversos actores y promueve un enfoque más completo. El resultado, que identifica claramente las áreas clave de mejora, puede servir como base para el desarrollo de políticas públicas y reformas legales destinadas a abordar eficazmente la corrupción en México.

Para Ignacio Labaqui existen 4 causas principales de la corrupción:⁹⁶

1. La cultura
2. El conflicto social
3. El grado de desarrollo.
4. La estructura de incentivos que moldea las elecciones individuales

Existen aquellos que atribuyen un papel predominante a la cultura. Según esta perspectiva, lo que se percibe como comportamiento corrupto en algunas culturas es tolerado en otras. Por ejemplo, dar regalos a funcionarios públicos o dar propinas se consideran conductas aceptables en ciertas sociedades que no las ven como acciones ilegítimas. Luego, hay quienes sostienen que el conflicto social es un factor que promueve la corrupción. Las que enfatizan el éxito económico como finalidad pero que

⁹⁶ Labaqui, Ignacio. *Las causas de la corrupción: un estudio comparado*. Colección año IX No 14. P. 163-164. [En línea: 17 noviembre 2023]. Disponible en: <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/9894/1/causas-corrupcion-estudio-comparado.pdf>

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

limitan el acceso a las oportunidades provocará niveles de corrupción más altos. En virtud de los obstáculos a una legítima movilidad social la gente optará por otras medidas para lograr sus metas. Respecto al nivel de desarrollo, la literatura señala que la corrupción está vinculada a la falta de una burocracia profesional y eficiente, lo cual requiere una economía moderna y un sistema estable de impuestos. Los países en desarrollo enfrentan esta forma de círculo vicioso: la incapacidad de recaudar impuestos debilita las capacidades administrativas del Estado, lo cual a su vez debilita la capacidad recaudatoria del Estado. Finalmente, se encuentran las teorías que destacan la elección individual y la estructura de incentivos que moldean las acciones de las personas. Se considera que el individuo, en presencia de un acto corrupto, pondera racionalmente sus escrúpulos morales, el temor a las sanciones y la desaprobación frente a las posibles ganancias materiales y gratificaciones psicológicas.⁹⁷

Marian Guillen señala 5 factores que propician la existencia y permanencia de este problema:⁹⁸

1. Las sociedades consideran a la corrupción como parte de su cultura.
2. Impunidad o falta de legislación anticorrupción adecuada.
3. Desigualdad.
4. Mal funcionamiento de las instituciones públicas.
5. Falta de valores éticos.

3. Medidas que se siguen para combatirla

3.1 Política Nacional Anticorrupción

⁹⁷ *Ídem.*

⁹⁸ Gómez Collado, Martha Esthela. *Causas y consecuencias de la corrupción en México 2014-2020*. En Diego Bautista, Óscar, et al. *Quinientos años de corrupción en México ¿Cómo llegamos hasta aquí? ¿Cómo salimos de aquí?* Universidad Autónoma del Estado de México. Tirant lo blanch. Ciudad de México, 2021, p. 120-121.

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

La Política Nacional Anticorrupción surge en el 29 enero del 2020 como resultado de un ejercicio de sistematización y análisis de información y datos obtenidos a través de un mecanismo de consulta pública nacional que recolectó diversas perspectivas que la ciudadanía, expertos, empresarios y otros actores interesados tienen con respecto a la corrupción; así como del análisis de evidencia como datos oficiales, estudios de organismos internacionales, investigaciones académicas y de organizaciones de la sociedad civil entre otras fuentes. Este estudio arrojó algunos rasgos que caracterizan a la corrupción en México.⁹⁹

Rasgo 1: Se asocia a la corrupción con la ilegalidad.

- Factores problemáticos.
- 1.- Prevalencia de altos niveles de impunidad en la detección, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.
- 2.- Persistencia de amplios márgenes de discrecionalidad en el servicio público, que abren la puerta a la arbitrariedad y al abuso del poder.

Rasgo 2: Se identifica a la corrupción con una norma social reconocida, aceptada y aplicada que justifica la ocurrencia de hechos de este tipo, aunque contravengan el marco legal vigente.

- Causas problemáticas fundamentales.
- 1.- La distorsión de los puntos de contacto entre gobierno y sociedad, derivado de debilidades en la gestión pública, que provoca el uso regular de la corrupción como norma de interacción.
- 2.- El débil involucramiento de los distintos sectores de la sociedad en el control de la corrupción.

⁹⁹ Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. *Política Nacional Anticorrupción*. Enero 2020. México. P. 12. [En línea: 18 octubre 2022]. Disponible en: <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Pol%C3%ADtica-Nacional-Anticorrupci%C3%B3n.pdf>

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

Esta política se enfoca en dar solución a la incapacidad para controlar la corrupción, esto es, prevenirla, investigarla y sancionarla. En este orden de ideas, el objetivo principal es asegurar la coordinación de acciones de todos los entes públicos que integran el Estado mexicano y el involucramiento de los distintos sectores de la sociedad con la finalidad de asegurar un control efectivo de las distintas manifestaciones de la corrupción en los niveles de gobierno.

Estos procesos de coordinación e involucramiento se articulan en torno a cuatro ejes estratégicos, mismos que integran las distintas dimensiones de la corrupción como un fenómeno sistémico.

- Eje 1: Combatir la corrupción y la impunidad
- Eje 2: Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder.
- Eje 3: Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad.
- Eje 4: Involucrar a la sociedad y el sector privado.

Cada uno de los ejes corresponde a una causa para la prevalencia de condiciones que perpetúan la incapacidad para asegurar un control efectivo de la corrupción. El establecimiento de prioridades derivadas de dichos ejes estratégicos tiene por objeto incidir en dichas condiciones con la finalidad de incrementar la posibilidad de controlar el fenómeno de la corrupción con un enfoque sistémico, a partir de la coordinación y colaboración de los entes públicos en México.¹⁰⁰

La Política Nacional Anticorrupción es resultado de la integración de diversas perspectivas, el análisis de evidencia y los hallazgos presentados buscan controlar y combatir el fenómeno de la corrupción de forma sistémica lo que permitirá el establecimiento de acciones concretas y proyectos específicos que incidan de forma

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 15.

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

positiva en la disminución y control de condiciones que propician la prevalencia de actos de corrupción.

Prioridades que se establecen en la Política Nacional Anticorrupción

Eje 1. Combatir la corrupción y la impunidad¹⁰¹

Prioridad 1. Desarrollar y ejecutar programas estratégicos que fomenten la coordinación entre las autoridades responsables de atender, investigar, sustanciar, determinar, resolver y sancionar faltas administrativas.

Prioridad 2. Asegurar la coordinación entre instituciones encargadas de la detección e investigación de hechos de corrupción con las autoridades competentes en materia fiscal y de inteligencia financiera.

Prioridad 3. Incorporar sistemas de inteligencia estandarizados e interoperables en los entes públicos orientados a la prevención, detección, investigación y sustanciación de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, derivados de la implementación de la Plataforma Digital Nacional.

Prioridad 4. Implementar estrategias efectivas para la difusión de las obligaciones de transparencia y publicación de información proactiva en materia de prevención, denuncia, detección, investigación, resolución y sanción de hechos de corrupción, en colaboración con el SNT.

Prioridad 5. Impulsar la mejora y homologación a escala nacional de protocolos y procesos de presentación de denuncias y alertas por hechos de corrupción por parte de ciudadanos, contralores y testigos sociales, e instituciones de fiscalización y control interno competentes.

Prioridad 6. Generar y ejecutar procesos homologados a escala nacional de protección a denunciantes, alertadores, testigos, servidores públicos expuestos, peritos y víctimas de hechos de corrupción.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 16.

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

Prioridad 7. Establecer una política criminal en materia de delitos por hechos de corrupción.

Prioridad 8. Generar evidencia e insumos técnicos sobre el funcionamiento, capacidades y desempeño de las instancias encargadas de la detección, investigación, substanciación, determinación, resolución y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, que produzca inteligencia administrativa y mejore los procesos correspondientes.

Prioridad 9. Fortalecer las capacidades de investigación de la Fiscalía General de la República y de las fiscalías de las entidades federativas en materia de delitos por hechos de corrupción.

Prioridad 10. Implementar mecanismos de gobierno abierto que fortalezcan las acciones de combate a la corrupción por parte de las instancias encargadas de la investigación, substanciación, determinación y resolución de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.

Eje 2. Combatir la arbitrariedad y el abuso del poder¹⁰²

Prioridad 11. Impulsar la adopción, socialización y fortalecimiento de políticas de integridad y prevención de conflictos de interés, en los entes públicos mediante comités de ética o entes homólogos.

Prioridad 12. Promover el diseño, implementación y evaluación del desempeño de programas de capacitación, certificación de capacidades y desarrollo profesional en el servicio público enfocadas al control de la corrupción, responsabilidades administrativas y ética pública.

Prioridad 13. Generar bases y criterios mínimos para el diseño, desarrollo y ejecución de programas de recursos humanos en el servicio público, en colaboración con la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación.

Prioridad 14. Generalizar el diseño, instrumentación y evaluación de servicios profesionales de carrera en todos los ámbitos de gobierno y poderes públicos, basados

¹⁰² *Ibidem*, p 17.

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

en el mérito, capacidades, desempeño y habilidades de acuerdo con el perfil de puesto, cargo o comisión, con perspectiva de género y fomento a la diversidad e inclusión.

Prioridad 15. Implementar un modelo de evaluación del desempeño del Sistema Nacional Anticorrupción, junto con una metodología nacional de anexo transversal presupuestal en materia de combate a la corrupción.

Prioridad 16. Fomentar el desarrollo de políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que propicien, desde una perspectiva ciudadana, el seguimiento, evaluación, mejora, simplificación, gestión de riesgos y rendición de cuentas de los entes públicos, el ciclo presupuestal, las contrataciones públicas, las asociaciones público privadas, el cabildeo y los programas públicos, en colaboración con el SNT e instancias públicas nacionales e internacionales.

Prioridad 17. Impulsar la consolidación y evaluación a escala nacional de los procesos de armonización contable, así como de mecanismos que promuevan el ejercicio de los recursos públicos con criterios de austeridad y disciplina financiera, y que aseguren la generación de ahorros presupuestarios.

Prioridad 18. Impulsar políticas de archivo y procesos homologados de gestión documental, en colaboración con el Sistema Nacional de Archivos y el SNT, que mejoren la calidad de la información que las entidades públicas registran mediante sistemas informáticos actualizados.

Prioridad 19. Impulsar la coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización para la homologación y simplificación de normas, procesos y métodos de control interno, auditoría y fiscalización; así como la colaboración con otras instancias públicas que facilite el intercambio de información para maximizar y potencializar los alcances y efectos de la fiscalización y de los procedimientos de investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.

Prioridad 20. Impulsar el desarrollo y utilización de metodologías de análisis de datos masivos e inteligencia artificial relacionadas con la identificación de riesgos, la

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

evaluación, la mejora de la gestión, la auditoría y la fiscalización estratégicas de programas, procesos, actividades y funciones en el sector público.

Eje 3. Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno – sociedad.¹⁰³

Prioridad 21. Fomentar la colaboración interinstitucional y el intercambio de información que permitan un fortalecimiento y simplificación de los puntos de contacto gobierno sociedad, como trámites, servicios, seguridad ciudadana, programas sociales, servicios educativos y de salud, entre otros.

Prioridad 22. Fortalecer mecanismos de evaluación de los programas presupuestarios con enfoques de derechos humanos y gestión de riesgos de corrupción.

Prioridad 23. Promover la mejora, simplificación de los procesos institucionales y homologación de trámites y servicios públicos a través del desarrollo de sistemas de evaluación ciudadana y políticas de transparencia proactiva, en coordinación con el Sistema Nacional de Mejora Regulatoria.

Prioridad 24. Generar un sistema único que integre información sobre las políticas sociales, que incluya un catálogo nacional de programas sociales y un padrón universal de beneficiarios que aproveche la información pública existente.

Prioridad 25. Crear observatorios y laboratorios de innovación social para la gestión de riesgos de corrupción en los puntos de contacto gobierno sociedad, así como para la vigilancia en compras y adquisiciones públicas.

Prioridad 26. Fomentar la conformación de una coalición de empresas íntegras que impulse la adopción de buenas prácticas internacionales en la materia dentro del sector productivo.

Prioridad 27. Impulsar la creación y homologación de principios normativos en materia de cabildeo y conflicto de interés dirigidos a la prevención y sanción de hechos de corrupción.

¹⁰³ *Ídem.*

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

Prioridad 28. Desarrollar e implementar políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que fortalezca la rendición de cuentas y la vigilancia social en materia de infraestructura, obra pública y asociaciones público-privadas, en colaboración con el SNT.

Prioridad 29. Desarrollar e implementar un sistema único de información sobre compras y adquisiciones públicas, que incluya un padrón nacional de proveedores de gobierno y un sistema nacional homologado de contrataciones públicas, vinculados a la Plataforma Digital Nacional.

Prioridad 30. Promover la creación y adopción de criterios y estándares unificados en las compras, contrataciones y adquisiciones públicas, que acoten espacios de arbitrariedad, y mejoren su transparencia y fiscalización.

Eje 4. Involucrar a la sociedad y el sector privado.¹⁰⁴

Prioridad 31. Desarrollar una agenda estratégica, con un enfoque incluyente y perspectiva de género, de incidencia ciudadana en el control de la corrupción, en la que se promueva el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana existentes en la materia, y la creación de nuevos esquemas y redes de colaboración social.

Prioridad 32. Implementar políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que promuevan la participación ciudadana y el ejercicio de derechos en el combate de la corrupción, en colaboración con el SNT.

Prioridad 33. Crear un catálogo nacional de mecanismos de participación social que contribuya a la incidencia formal y efectiva de la vigilancia ciudadana en la prevención y combate de la corrupción.

Prioridad 34. Fomentar el desarrollo y uso de mecanismos colaborativos y digitales de participación ciudadana para articular propuestas de combate a la corrupción desde la sociedad.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p 18.

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

Prioridad 35. Fortalecer el papel de los Comités de Participación Ciudadana (CPC) en los procesos de comunicación y promoción de la cultura de la integridad y el combate a la corrupción, con especial énfasis en los sectores social y empresarial.

Prioridad 36. Articular esquemas de colaboración con cámaras empresariales y organismos internacionales que fomenten el desarrollo y adopción de políticas de cumplimiento y programas anticorrupción; así como la generación y aprovechamiento de datos abiertos en la materia en el sector privado, en especial las MiPyMES.

Prioridad 37. Apoyar la identificación de fuentes de financiamiento y de fomento para el desarrollo de proyectos de investigación y la articulación de redes ciudadanas que contribuyan al combate de la corrupción desde la sociedad civil y la academia.

Prioridad 38. Adoptar prácticas homogéneas de parlamento abierto en los poderes legislativos federal y estatales, tendientes a un modelo de estado abierto.

Prioridad 39. Homologar criterios a escala nacional para la realización de campañas de comunicación sobre la corrupción, sus costos, implicaciones y elementos disponibles para su combate.

Prioridad 40. Colaborar con el Sistema Educativo Nacional en materia de formación cívica, ética, integridad y derechos humanos.

Esta política aprobada por unanimidad por los miembros del Comité Coordinador del SNA el 29 enero del 2020, al hablar de prioridades y no de líneas estratégicas permite una flexibilidad cómoda para que las diferentes oficinas anticorrupción puedan adaptarla al trabajo que hacen, sin embargo, ordena por donde hay que empezar y que es inaplazable atender.

CAPÍTULO III

MEDICIÓN DE LA CORRUPCIÓN

1. ¿Por qué y cómo medir la corrupción?

La necesidad de rendir cuentas y evaluar el rendimiento de las instituciones públicas en México se ha vuelto fundamental para aumentar la transparencia en sus operaciones. Arturo González de Aragón, ex Auditor Superior de la Federación, considera que contar con instrumentos que permitan medir los niveles de corrupción o transparencia, ayuda a fortalecer los mecanismos institucionales de rendición de cuentas, así como a evaluar las políticas públicas para combatir la corrupción.¹⁰⁵

Desarrollar una estrategia efectiva para observar sistemáticamente la corrupción representa el primer desafío al intentar investigar este fenómeno en profundidad. Esto se complica en gran medida debido a la naturaleza inherentemente secreta de las prácticas corruptas, lo que dificulta la determinación de su alcance en una región específica.

Detectar actos de corrupción, que por naturaleza buscan permanecer ocultos, demanda un compromiso sustancial, recursos financieros y habilidades de investigación significativas. Arturo del Castillo estima que medir la corrupción constituye un sueño y una tentación irresistible. La corrupción es, quizás, el crimen menos reportado que existe, ya que es perpetrado generalmente con gran secrecía debido a que las partes involucradas en la transacción corrupta si bien quedan satisfechos con el resultado, reconocen las posibles consecuencias negativas que resultarían de revelar su propio papel en esta conducta criminal.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Del Castillo, Arturo. *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*. México: Auditoría Superior de la República Cámara de Diputados, LVIII Legislatura. 2003, p. 5. [En línea: 29 agosto 2022]. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc5.pdf

¹⁰⁶ *Ibidem* p. 23.

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

Debido a esta secrecía y a los intereses comunes entre las partes involucradas, los niveles de corrupción son muy difíciles de medir, ya que no existe un indicador único y ampliamente aceptado que permita evaluar la dimensión del fenómeno de la corrupción, así como otros problemas de las ciencias sociales en general.¹⁰⁷

Del Castillo estima que el interés de medir y cuantificar nace originalmente de la necesidad de contar con algún punto de referencia que permita evaluar cómo el fenómeno analizado se ha desarrollado en un lapso de tiempo definido o en función de otras variables.¹⁰⁸

Medir un fenómeno social es una forma de describirlo. Los problemas que las ciencias sociales modernas estudian son de difícil tratamiento, ya que son categorías conceptuales en las que se puede incluir una amplia gama de hechos y circunstancias.¹⁰⁹

Es por esto que los investigadores a menudo optan por utilizar definiciones más específicas que les permitan limitar el problema que están estudiando. Al hacerlo, pueden describir y cuantificar de manera más precisa lo que están observando. Aunque esta estrategia simplifica la complejidad del fenómeno, también es cierto que al delimitar el problema y asignarle un valor cuantitativo basado en ciertos criterios o parámetros de medición, se facilita la comparación o contraste con otros fenómenos similares que se están estudiando.¹¹⁰

¹⁰⁷ *Ídem.*

¹⁰⁸ *Ídem.*

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 24.

¹¹⁰ *Ídem.*

1.1 Ventajas y razones para medir la corrupción

La medición tiene varias ventajas importantes. En primer lugar, permite describir un fenómeno de manera más específica y, por lo tanto, más fácil de entender y comparar con otros. Además, proporciona información valiosa sobre el rendimiento y el desarrollo del fenómeno en un período de tiempo determinado.¹¹¹

La medición de los niveles de corrupción y transparencia inicialmente surgió como un tema abordado por organizaciones interesadas en analizar el riesgo de inversión, ya que la corrupción puede distorsionar las oportunidades de mercado. Los inversores tienden a preferir lugares con mayor seguridad y respeto por los derechos de propiedad, y la corrupción puede socavar estos principios, lo que la convierte en un factor de riesgo en la inversión. Por lo tanto, los índices que miden los niveles de corrupción y transparencia son herramientas útiles para fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas en cualquier país.¹¹²

Ante la dificultad o incluso imposibilidad de conocer el número de actos de corrupción cometidos, se han desarrollado metodologías alternativas para su medición. La mayoría de los estudios corresponden a una de tres categorías de encuestas:¹¹³

- De percepción sobre la extensión y frecuencia de la corrupción.
- Sobre la participación o exposición a una conducta clasificada como acto de corrupción
- De actitudes y valores frente los actos de corrupción propios de otros.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 26.

¹¹² *Ibidem*, p. 27.

¹¹³ Amparo Casar, María. *México: Anatomía de la corrupción*. México. CIDE. Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. 2015, p. 9. [En línea: 01 septiembre 2022]. Disponible en: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

Además de estos estudios, coexisten aquellos de investigación participativa o experimental, los que recopilan, dan seguimiento y clasifican los actos de corrupción a partir de las investigaciones, expedientes abiertos y/o el número de condenas, y por último los estudios de caso a partir de los cuales se desentrañan los mecanismos finos de la corrupción de un país.¹¹⁴

Las tres razones para soportar que los índices que miden los niveles de corrupción y transparencia ayudan a fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas en un país son:¹¹⁵

1. Pueden servir para establecer prioridades en el sistema global de rendición de cuentas. Son herramientas útiles para evaluar la transparencia de las entidades gubernamentales en diferentes niveles, lo que permite identificar deficiencias y determinar áreas en las que se necesita una fiscalización más precisa.
2. Tienen un efecto educativo en el público al resaltar la importancia de la rendición de cuentas. Un ejemplo de esto es el Índice de Percepción de la Corrupción publicado por *Transparency International* en 1995, que generó un mayor interés público en el tema de la corrupción. Despertar el interés público es crucial para impulsar y consolidar reformas destinadas a fortalecer las instituciones de rendición de cuentas.
3. Proporcionan una línea de base que permite medir el éxito o el fracaso de las reformas en transparencia y combate a la corrupción en el futuro. Sirven como referencia para evaluar el progreso a lo largo del tiempo.

La construcción y divulgación de índices de transparencia pueden ser beneficiosas para alcanzar los objetivos del sistema de rendición de cuentas. No obstante, es importante destacar que no representan la única solución a los problemas

¹¹⁴ *Ibidem.* 10.

¹¹⁵ Del Castillo, Arturo, *op. cit.* p. 27.

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

relacionados con la rendición de cuentas. Estos índices son herramientas que pueden contribuir a fortalecer el sistema, ya que informan al público y señalan áreas críticas en la administración pública. Sin embargo, es fundamental entender que tienen un alcance limitado y parcial en la resolución de estos problemas. Para que sean efectivos, es crucial que los indicadores cuenten con objetivos específicos y metodologías coherentes que respalden su validez y utilidad. Por lo tanto, se requiere un enfoque integral que combine la utilización de índices con otras medidas y reformas para abordar de manera completa los desafíos relacionados con la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción.¹¹⁶

1.2 Estrategias para medir la corrupción

Existen tres estrategias para la medición de la corrupción:

- 1) La medición de la percepción sobre la magnitud del problema de corrupción, ya sea entre la comunidad de expertos o entre la población en general;
- 2) Las evaluaciones sobre el desempeño gubernamental en el combate a la corrupción, mismas que pueden ser también de la población general o de expertos, y
- 3) La estimación de los niveles de corrupción mediante encuestas de victimización que preguntan sobre las experiencias de la población en general o de las empresas con el pago de sobornos.¹¹⁷

Una estrategia adicional implica el uso de registros administrativos que documentan el seguimiento a delitos de corrupción generados por los sistemas de justicia de cada país. No obstante, es importante destacar que esta fuente alternativa

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 28.

¹¹⁷ Ortiz Ríos, Horacio. *¿Cómo se puede medir la corrupción?*. Animal Político. Plumaje. 2019. [En línea: 06 septiembre 2022]. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/factico/como-se-puede-medir-la-corrupcion/>

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

de información presenta desafíos. Los datos son difíciles de armonizar y comparar debido a las diferencias en la tipificación de las diversas prácticas de corrupción según la legislación penal de cada país. Además, estos registros se centran más en el desempeño de las autoridades en la persecución de delitos de corrupción que en la medición de los niveles nacionales de incidencia del problema.¹¹⁸

Respecto de la primera estrategia de medición, las encuestas de percepción de corrupción, el indicador más aceptado y citado en el estudio de la corrupción es el “Índice de Percepción de Corrupción” elaborado por *Transparency International*, cuya metodología permite comparar desde 1995 los niveles de percepción de la corrupción de 180 países.

2. *Transparency International*

Transparency International (TI) es un movimiento global con una visión: “un mundo libre de corrupción en los gobiernos, las empresas, la sociedad civil y la vida cotidiana de los ciudadanos”. A través de sus más de 100 capítulos en todo el mundo y su Secretariado Internacional en Berlín, esta organización lidera el movimiento anticorrupción con el objetivo de hacer esta visión realidad.

TI es una entidad de alcance mundial que opera como una organización internacional, sin afiliación política y sin ánimo de lucro. Su enfoque principal radica en la lucha contra la corrupción, tanto a nivel nacional como internacional. Desde su establecimiento en 1993, ha recibido amplio reconocimiento por su contribución a la inclusión de la agenda global la temática anticorrupción.¹¹⁹

¹¹⁸ *Ídem*.

¹¹⁹ Transparencia Mexicana. *Transparencia Internacional*. [En línea: 13 septiembre 2022]. Disponible en: <https://www.tm.org.mx/transparencia-internacional/>

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

Esta institución se dedica a la formación de extensas alianzas que involucran a individuos y organizaciones con el propósito de combatir la corrupción y promover reformas. En lugar de centrarse en "señalar con el dedo" y denunciar a individuos, gobiernos o empresas corruptas, TI trabaja en contra de la corrupción a nivel nacional e internacional mediante la construcción y fortalecimiento de sistemas basados en la integridad.¹²⁰

En el ámbito internacional, el movimiento de TI tiene como objetivo primordial incorporar la transparencia y la rendición de cuentas como valores ampliamente reconocidos en el sistema global. La Secretaría Internacional de TI colabora con el sector privado y organizaciones internacionales, como la OCDE, para fortalecer el marco normativo y legal de las operaciones comerciales internacionales. Mientras que la Secretaría Internacional dirige la agenda global de la organización, más de 80 Capítulos Nacionales en diversos países lideran las actividades de TI a nivel local.¹²¹

2.1 Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)

Desde 1995, *Transparency International* publica anualmente el Índice de Percepción de la corrupción, proyecto catalogado como el *ranking* de corrupción más utilizado en el mundo. Este índice se encarga de evaluar a 180 países y territorios alrededor del mundo en función de los niveles de corrupción percibido dentro del sector público de acuerdo con la opinión de expertos y empresarios. Se utiliza una escala del 0 al 100 en donde 100 significa “sin corrupción” y 0 significa “corrupción elevada”.

La puntuación de cada país se calcula a partir de un mínimo de tres fuentes de datos tomadas de trece estudios y evaluaciones. Estas fuentes de datos proceden de

¹²⁰ *Ídem.*

¹²¹ *Ídem.*

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

diversas instituciones de prestigio, como el Banco Mundial y el Foro Económico Mundial.¹²²

Las fuentes de datos empleadas para compilar el Índice cubren específicamente las siguientes manifestaciones de la corrupción en el sector público:¹²³

- 1) Soborno
- 2) Malversación de fondos públicos
- 3) Funcionarios que utilizan su cargo público para obtener lucro personal sin afrontar las consecuencias
- 4) Capacidad de los gobiernos para prevenir la corrupción en el sector público
- 5) Excesiva burocracia en el sector público que puede incrementar las oportunidades de ejercer la corrupción
- 6) Nepotismo en los nombramientos de funcionarios públicos
- 7) Legislación que garantice la transparencia en las declaraciones de finanzas personales y posibles conflictos de interés en los cargos públicos
- 8) Protección legal de denunciantes de casos de soborno y corrupción
- 9) Captura del estado por intereses privados
- 10) Acceso a la información sobre asuntos públicos de interés ciudadano y actividades de gobierno.

2.1.1 IPC 2020

Para la edición del 2020, el Índice de Percepción de la Corrupción dibujó un paisaje sombrío. Considerado uno de los peores años de la historia reciente debido al estallido de la pandemia por SARS-CoV-2 (COVID 19) y sus devastadoras

¹²² *Transparency International. EL ABC DEL CPI: CÓMO SE CALCULA EL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN (IPC)*. 2021. [En línea: 28 septiembre 2022] Disponible en: <https://www.transparency.org/es/news/how-cpi-scores-are-calculated>

¹²³ *Ídem.*

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

consecuencias económicas y en materia de salud; este reporte puso especial énfasis en lo ocurrido en materia de corrupción a partir de la emergencia sanitaria por esta enfermedad.

El análisis de *Transparency International* indica que la corrupción no solo socavó la respuesta sanitaria global al COVID 19, sino que también contribuyó a mantener la democracia en un estado de crisis permanente. Delia Ferreira Rubio, presidenta de *Transparency International*, señaló que el COVID 19 además de ser una crisis económica y sanitaria, también es una crisis de corrupción la cual no se está superando.¹²⁴ De los resultados obtenidos se destaca lo siguiente:

Más de dos tercios de los países alcanzaron una puntuación inferior a 50 con una media mundial de 43. Los datos indican que, aunque se produjeron ciertos avances, la mayoría de los países continúa sin abordar con eficacia la corrupción en el sector público y tratándose del COVID 19, se indica que la corrupción estuvo presente en toda actuación contra esta enfermedad, desde el soborno para acceder a pruebas, tratamientos y otros servicios sanitarios hasta la contratación de suministros sanitarios y la preparación para emergencias en general.¹²⁵

El análisis revela que los países con buen desempeño en el índice invirtieron más en sanidad, tuvieron más capacidad de proporcionar cobertura sanitaria universal y fueron menos propensos a vulnerar las normas democráticas o el estado de derecho en su respuesta a la crisis.

La región con la puntuación más alta lo fue Europa Occidental y Unión Europea (66/100), destacando las puntuaciones de países como Nueva Zelanda (88),

¹²⁴ *Transparency International. Índice de Percepción de Corrupción 2020*. Licencia CC BY-ND 4.0 DE. 2021. [En línea: 10 octubre 2022] Disponible en: https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_Report_ES_0802-WEB.pdf

¹²⁵ *Ídem*.

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

Dinamarca (88), Finlandia (86), Singapur (85), Suecia (85) y Suiza (85) quienes encabezaron la lista con las calificaciones más altas. Por otra parte, la región con la puntuación más baja fue África Subsahariana (32/100) en la cual los países peor evaluados son Sudán (16), Sudán del Sur (12) y Somalia (12).¹²⁶

Ahora bien, respecto a la región de las Américas, el índice la catalogó como un polo de corrupción y mala gestión de fondos siendo una de las regiones más afectadas por la crisis del COVID 19, obteniendo una puntuación media de 43 por quinto año consecutivo.

Canadá, Uruguay, Estados Unidos y Chile mantuvieron las puntuaciones más altas, con 77, 71, 67 y 67 puntos respectivamente. Nicaragua, Haití y Venezuela obtuvieron el peor desempeño, con 22, 18 y 15 puntos respectivamente.

En esta región caracterizada, según *Transparency International*, por instituciones de gobierno débiles, el COVID 19 puso de relieve profundas desigualdades sociales y económicas que afectan de forma desproporcionada a los sectores más vulnerables de la población, como las mujeres, las niñas, las personas mayores, las poblaciones indígenas, los migrantes y la población afroamericana.

Al igual que en otras partes del mundo, los gobiernos americanos tomaron medidas extraordinarias ante el COVID 19, con estados de emergencia que restringían los derechos civiles. Las restricciones coartaron la libertad de expresión y de reunión, debilitaron los sistemas de pesos y contrapesos y redujeron el espacio de acción de la sociedad civil.

Un reto importante es lograr que los fondos y programas de ayuda para el COVID 19 no acaben en manos de la corrupción y lleguen a quienes verdaderamente

¹²⁶ *Ídem.*

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

los necesitan. El estudio muestra que si las ayudas no se distribuyen debidamente, existe el riesgo de que aumente el malestar social, se aviven las llamas de un populismo dañino y crezcan aún más la pobreza y la desigualdad.

Los gobiernos deben procurar que el desarrollo, adquisición y distribución de tratamientos y vacunas contra el COVID 19 sean transparentes y justos. Además, tienen el deber de permitir a las organizaciones de la sociedad civil y a la prensa que monitoreen y exijan la rendición de cuentas a políticos y empresarios. En ocasiones, los gobiernos intentan aprovechar este tipo de crisis para conseguir ventajas políticas a expensas de la ciudadanía.

En esta edición 2020, México mejoró dos puntos su calificación respecto a 2019, pasando de 29 a 31 puntos. En términos relativos, escaló seis lugares, pasando de la posición 130 (2019) a la 124 (2020) entre los países evaluados y se ubicó junto a naciones como Bolivia, Kenia, Kirguistán y Pakistán, sin embargo, México fue el país peor evaluado entre los integrantes de la OCDE al ubicarse en la posición 37 de igual número de países que la integran. Aunque estos datos muestran una tendencia positiva para el país, México no recuperó en ese año su mejor evaluación histórica, que fue de 35 puntos en 2014.

2.1.2 IPC 2021

El Índice de Percepción de la Corrupción 2021, publicado el 25 de enero del 2022, indica que los niveles de corrupción se encuentran estancados a nivel mundial, con escaso o ningún progreso en el 86% de los países evaluados en los últimos 10 años.

Ese año, los países que encabezaron la clasificación fueron Dinamarca, Finlandia y Nueva Zelanda, con 88 puntos cada uno. Las diez máximas calificaciones

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

se completan con Noruega, Singapur, Suecia, Suiza, Países Bajos, Luxemburgo y Alemania.¹²⁷

Sudán del Sur, Siria y Somalia permanecieron al final de la clasificación. Los países con conflictos armados o regímenes autoritarios tienden a alcanzar puntuaciones más bajas, como lo son Venezuela, Yemen, Corea del Norte, Afganistán, Libia, Guinea Ecuatorial y Turkmenistán.

En este estudio, Delia Ferreira Rubio señaló que los derechos humanos son más que un lujo deseable en la lucha contra la corrupción. El autoritarismo pone la labor anticorrupción a merced de los caprichos de una élite. La única ruta sostenible hacia una sociedad sin corrupción pasa por lograr que la sociedad civil y los medios de comunicación puedan hablar en libertad y obligar a los poderosos a rendir cuentas.¹²⁸

En la región de América, nuevamente Canadá (74), Uruguay (73), Chile (67) y Estados Unidos (67) encabezaron la lista. En un continente donde la puntuación media (43) se mantuvo estable y sin señales de avance por tercer año consecutivo, hasta los países con puntuaciones altas mostraron indicios de perturbación.

México obtuvo una puntuación de 31, ocupando la posición 124 de 180 países, cifras que se mantuvieron igual a las del año 2020. Así pues, los mexicanos mantuvieron estable su percepción de la corrupción en nuestro país. Nuestra nación comparte la misma calificación (31 puntos) que Gabón, Níger y Papúa Nueva Guinea.

¹²⁷ *Transparency International. Índice de Percepción de Corrupción 2021. 2022. Licencia CC BY-ND 4.0 DE. [En línea: 16 octubre 2022]. Disponible en: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2022/01/CPI2021_Report_ES-web.pdf*

¹²⁸ *Ibidem*, p 8.

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

El estudio muestra que, si bien la lucha contra la corrupción ha sido el eje principal de la administración federal 2018 – 2024, algunos de los casos de corrupción definidos como emblemáticos, no han sido aun sancionados en materia penal. Además, no existe una recuperación de los activos desviados por estos y otros casos de corrupción y la reparación del daño a las víctimas ha sido inexistente.¹²⁹

En ese sentido, *Transparency International* recomienda a México que “la gran corrupción debe pasar de las investigaciones a las sanciones efectivas. Los integrantes de las redes deben ser sancionados y los activos desviados deben reintegrarse al patrimonio nacional”. También sugiere que las instituciones y organismos que forman parte del Sistema Nacional Anticorrupción sean evaluados en términos de su desempeño individual con un enfoque en resultados, así como mantener la intervención de la Unidad de Inteligencia Financiera y el Servicio de Administración Tributaria en materia anticorrupción.¹³⁰

2.1.3 IPC 2022

El 31 de enero del 2023, se publicó la edición 2022 de este índice en el cual por tercer año consecutivo México mantuvo la misma calificación de 31 puntos ubicándose en la posición 126 de 180¹³¹.

En los años 2019 y 2020, México experimentó una tendencia aparentemente positiva en el Índice de Percepción de la Corrupción, lo que sugería un mejor control de la corrupción. No obstante, esta percepción se ha visto cuestionada debido a la falta

¹²⁹ Pérez, Maritza. *Se estanca combate a la corrupción; México ocupa el lugar 124 de 180*. El Economista. México. 2022. [En línea: 25 octubre 2022] Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Se-estanca-combate-a-la-corrupcion-ocupa-el-pais-lugar-124-de-180-20220124-0169.html>

¹³⁰ *Ídem*.

¹³¹ *Transparency International. Índice de Percepción de Corrupción 2022*. Enero del 2023. Licencia CC BY-ND 4.0 DE. [En línea: 10 febrero 2023]. Disponible en: https://images.transparencycdn.org/images/Report_CPI2022_English.pdf

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

de sentencias firmes en casos emblemáticos de corrupción, como Odebrecht, la Estafa Maestra, Agronitrogenados en PEMEX y Segalmex. Esto ha suscitado dudas acerca de la capacidad de la Fiscalía para llevar a juicio a los responsables en lugar de simplemente presentar denuncias.

A pesar de que los mexicanos identifican la corrupción como uno de los principales obstáculos para el desarrollo social y la reducción de las desigualdades, los escándalos de corrupción no han resultado en sanciones significativas ni en la restitución de los recursos desviados a las arcas de la nación. Existe una creciente evidencia pública que sugiere que las autoridades encargadas de administrar justicia en casos de corrupción podrían estar utilizando estas instituciones con un sesgo político-electoral.

Transparencia Mexicana emite las siguientes recomendaciones¹³²:

1. Dado que el Sistema Nacional Anticorrupción es la suma de las instituciones de control, fiscalización e investigación de la corrupción en el país, México puede aprovechar su potencial y orientarlo a la sanción de los grandes casos de corrupción que han lastimado al país.
2. México tiene una tarea pendiente en la recuperación de activos desviados: es una oportunidad para cicatrizar la herida social dejada por años de corrupción e impunidad.
3. La estrategia anticorrupción debe poner energía en la reparación del daño a las víctimas y especialmente en la garantía de no repetición.
4. Además de la protección a denunciantes y alertadores de corrupción, México debe dar garantías a quienes investigan la corrupción de que no recibirán represalias o que serán amedrentados.

¹³² Transparencia Mexicana. *Se estanca México en percepción de la corrupción: Transparencia Mexicana*. Enero del 2023. [En línea: 10 febrero 2023]. Disponible en: <https://www.tm.org.mx/ipc2022/>

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

5. El uso de la anticorrupción con fines político-electorales sigue siendo uno de los mayores riesgos para el trabajo de instituciones anti-lavado de dinero o de procuración de justicia. La anhelada autonomía constitucional de la Fiscalía General no puede ser pretexto para el abuso de poder.
6. Es especialmente delicada la actuación de las autoridades mexicanas en casos de corrupción transnacional: mientras que otros países sancionan la corrupción ocurrida en México, las autoridades locales no avanzan en estos temas.

2.2 Barómetro Global de la Corrupción 2019

El Barómetro Global de la Corrupción en América Latina y el Caribe, publicado por *Transparency International*, presenta el mayor y más detallado conjunto de datos de opinión pública sobre corrupción, así como la experiencia directa de los ciudadanos con el soborno en América Latina y el Caribe.¹³³

Entre enero y marzo de 2019, se encuestaron a más de 17,000 ciudadanos que viven en 18 países de la región. Entre los datos principales de este estudio se encuentran:¹³⁴

- **Aumento de la corrupción:** Más de la mitad (53%) de todos los ciudadanos sostienen que la corrupción aumentó en los últimos 12 meses. Sólo el 16% de ellos opina que disminuyó.
- **Los Gobiernos no hacen lo suficiente:** Solo el 39% de los encuestados sostienen que su Gobierno está haciendo un buen trabajo en la lucha contra la corrupción, mientras que más de la mitad de ellos (57%) consideran que su Gobierno está teniendo un mal desempeño en ese aspecto.

¹³³ Pring, Coralie. Vrushi, Jon. *Barómetro Global de la Corrupción América Latina y el Caribe 2019*. Transparency International, p. 4. [En línea: 10 noviembre 2022]. Disponible en: https://images.transparencycdn.org/images/2019_GCB_LAC_Full_Report_ES.pdf

¹³⁴ *Ibidem*, p. 5.

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

- **Los presidentes, los primeros ministros y los parlamentarios son considerados los más corruptos:** Más de la mitad de las personas sostiene que la mayoría o todos los políticos electos y sus funcionarios son corruptos y dan preferencia a los intereses privados sobre los públicos.
- **Para muchos, el soborno es un fenómeno habitual:** Más de uno de cada cinco ciudadanos que accedieron a los servicios públicos, como atención médica y educación, habían pagado sobornos el año anterior.
- **La extorsión sexual es un problema grave:** Uno de cada cinco ciudadanos experimentaron extorsión sexual cuando accedieron a un servicio público, o bien conocen a alguien que pasó por esta situación.
- **Falta integridad política, en especial, en época de elecciones:** Uno de cada cuatro ciudadanos recibió sobornos a cambio de votos en los últimos cinco años.
- **Pese al temor a las represalias, los ciudadanos pueden hacer una diferencia:** El 77% de los ciudadanos sostienen que la gente común y corriente puede hacer una diferencia en la lucha contra la corrupción.

Resultados para México:

- ✓ El 44% de los encuestados sostiene que la corrupción aumentó en los últimos 12 meses.
- ✓ El 34% experimentó extorsión sexual o conocen a alguien que pasó por esta situación.
- ✓ El 20% pagó algún soborno por servicios públicos en los últimos 12 meses.
- ✓ El 50% se les ofrecieron sobornos a cambio de votos.

Este estudio contiene además una serie de recomendaciones para los gobiernos, de los que destacan:¹³⁵

¹³⁵ *Ibidem*, p. 6.

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

1. Los gobiernos deben asegurar un entorno electoral transparente, imponer sanciones cuando se detecte la compra de votos y cumplir y reformar las normas de financiamiento de las campañas electorales. Los Gobiernos junto con las empresas, deben resolver el problema de la difusión de “fake news” y apoyar el periodismo basado en hechos.
2. Los gobiernos deben establecer normas, asegurar la divulgación habitual de los ingresos, gastos, bienes y préstamos de los partidos políticos o los candidatos y cerciorarse que toda la información que se publica en un único portal en línea, en un formato de datos abiertos.
3. Los gobiernos deben hacer más eficientes los servicios públicos, invertir en plataformas digitales fáciles de usar para acceder a estos servicios y simplificar los procesos burocráticos.
4. Deben promover procesos no políticos e independientes de nombramientos judiciales, mejorar el bienestar del personal judicial, los jueces y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y crear criterios transparentes para la asignación de los casos.
5. Deben involucrar a la sociedad civil y generar un entorno seguro y propicio para que las ONG y los medios de comunicación vigilen y denuncien los casos de corrupción. Los países deben adoptar y hacer cumplir una legislación amplia para proteger a los denunciantes, basándose en las normas internacionales vigentes.
6. Deben adoptar e informar públicamente sobre los avances logrados respecto del Compromiso de Lima firmado en la VIII Cumbre de las Américas, que

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

describe 57 medidas para fortalecer la gobernanza democrática en la lucha contra la corrupción.

Hay que entender que no hay un “genoma mexicano” de la corrupción, sino que hay arreglos institucionales que la pueden fomentar o solaparla, mientras que otros la obstaculizan o lo hacen difícil de realizar. Esos son los mecanismos que tenemos que encontrar y uno de ellos es la transparencia de los actos gubernamentales.

3. World Justice Project

The World Justice Project es una organización independiente, internacional, y multidisciplinaria que trabaja para avanzar el Estado de Derecho en el mundo.¹³⁶

Para el WJP, el concepto “Estado de Derecho” trasciende fronteras, y se refiere a un sistema duradero de leyes, instituciones, normas y compromiso comunitario que ofrece:

- a) Rendición de cuentas
- b) Leyes justas
- c) Gobierno abierto
- d) Mecanismos accesibles e imparciales para resolver disputas.

Un Estado de Derecho efectivo cumple varias funciones fundamentales: reduce la corrupción, protege a las personas de injusticias, combate la pobreza y sustenta comunidades basadas en igualdad, oportunidades y paz. Además, sirve como cimiento del desarrollo, facilitando gobiernos transparentes que rinden cuentas y garantizando

¹³⁶ World Justice Project. *¿Qué es World Justice Project?* [En línea: 3 diciembre 2022]. Disponible en: <https://worldjusticeproject.mx/nosotros/the-world-justice-project/>

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

el respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos. Un Estado de Derecho sólido es esencial para el bienestar y la prosperidad de una sociedad.¹³⁷

WJP comenzó en 2006 como una iniciativa de William H. Neukom, mientras encabezaba la *American Bar Association* (ABA), y se convirtió en una organización sin fines de lucro en 2009, con el apoyo de 21 aliados estratégicos. Cuenta con oficinas en Ciudad de México, Singapur, Washington, D.C, y Seattle.

El *World Justice Project* elabora año con año el Índice de Estado de Derecho, reporte que mide el desempeño de 139 países y jurisdicciones con respecto al Estado de Derecho. La edición de 2021 es el primero desde que se declaró la pandemia de COVID-19 en marzo del año 2020, así que muestra que las tendencias negativas de varios años se deterioraron aún más durante este periodo.¹³⁸

Bill Neukom, cofundador y CEO del WJP, señala que con tendencias negativas en tantos países, la edición 2021 del Índice de Estado de Derecho debería ser una llamada de atención para todo el mundo. Considera que el Estado de Derecho es la base de comunidades de justicia, oportunidades y paz, por lo que reforzar esa base debería ser una de las principales prioridades para el periodo de recuperación de la pandemia.

3.1 Índice de Estado de Derecho

El Índice de Estado de Derecho del WJP es un reporte anual basado en encuestas a más de 138,000 hogares y 4,200 especialistas alrededor del mundo. Incluye ocho factores en su medición del Estado de Derecho: Límites al Poder

¹³⁷ *Ídem.*

¹³⁸ World Justice Project. *México está en el lugar 113 de 139 países en Estado de Derecho, con la caída de una posición.* Washington, D.C. Octubre de 2021. [En línea: 03 diciembre 2022]. Disponible en: https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2021/10/Mexico_2021-WJP-Rule-of-Law-Index-Country-Press-Release-SP.pdf

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

Gubernamental, Ausencia de Corrupción, Gobierno Abierto, Derechos Fundamentales, Orden y Seguridad, Cumplimiento Regulatorio, Justicia Civil, y Justicia Penal.¹³⁹

La edición 2021 destaca una tendencia preocupante: por cuarto año consecutivo, más países experimentaron disminuciones en sus puntajes de estado de derecho en comparación con los que mostraron mejoras. Este fenómeno se produjo en un año dominado por la pandemia de COVID-19. En el informe, se señala que el 74.2% de los países evaluados experimentaron descensos en sus puntajes de estado de derecho, en contraste con el 25.8% que logró mejoras. Es importante destacar que esta disminución en el estado de derecho afecta al 84.7% de la población mundial, lo que representa aproximadamente 6.5 mil millones de personas.

Estas tendencias a la baja en el estado de derecho no se limitaron a una región en particular, ya que en todas las regiones del mundo, la mayoría de los países retrocedieron o se mantuvieron sin cambios en su desempeño general en este aspecto.

El informe también revela que durante el año 2020, el 82% de los países evaluados experimentaron disminuciones en al menos una dimensión relacionada con el espacio cívico, que incluye aspectos como la participación cívica, la libertad de opinión y expresión, y la libertad de reunión y asociación. Además, en el 94% de los países, se observaron incrementos en las demoras en procedimientos administrativos, civiles o penales.¹⁴⁰

Los resultados señalan a Dinamarca, Noruega y Finlandia como los países con los puntajes más altos en este aspecto. Por otro lado, la República Democrática del

¹³⁹ *Ídem.*

¹⁴⁰ *Ídem.*

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

Congo, Camboya y la República Bolivariana de Venezuela obtuvieron los puntajes generales más bajos a nivel mundial. En la región de América Latina y el Caribe, Uruguay se destacó como el país con el puntaje más alto, ocupando el puesto 25 de 139 países. Le siguen Costa Rica y Chile en el ranking regional. En contraste, Nicaragua, Haití y la República Bolivariana de Venezuela obtuvieron los puntajes más bajos en la región, ocupando el lugar 139 de 139 países.

Es relevante destacar que en el último año, 22 de los 30 países evaluados en la región de América Latina y el Caribe redujeron sus puntajes en comparación con la edición anterior del informe. De estos 22 países, 13 ya habían mostrado disminuciones en el Índice previo. El promedio de la región disminuyó un 4% en comparación con el informe del año anterior.

En cuanto a México, el puntaje general en el Índice de Estado de Derecho se redujo un 2.9% en el año actual. El país se encuentra en el lugar 113 de 139 países y jurisdicciones a nivel mundial, lo que representa una caída de una posición en la clasificación global. México ocupa la posición 27 de 32 países en la región de América Latina y el Caribe, y la posición 37 de 40 entre países de ingreso mediano alto.¹⁴¹

México muestra una fortaleza en el área de Gobierno Abierto, siendo esta su dimensión con el puntaje más alto, lo que le permite ubicarse en la séptima posición a nivel regional y en la 43 a nivel global. Sin embargo, al igual que la mayoría de los países evaluados en el Índice, México experimentó descensos en dimensiones relacionadas con el espacio cívico, como la participación cívica, la efectividad de la sociedad civil y la prensa como contrapesos al ejecutivo, además de la libertad de opinión y expresión, así como la libertad de reunión y asociación.¹⁴²

¹⁴¹ *Ídem.*

¹⁴² *Ídem.*

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

Otro desafío significativo para México se presenta en el ámbito de la Ausencia de Corrupción, donde el país obtiene su puntaje más bajo. En particular, se observaron retrocesos en los indicadores que evalúan la ausencia de corrupción en los poderes legislativo y judicial. Esto señala la necesidad de abordar la corrupción en estas instituciones y fortalecer la integridad en el sistema legal y legislativo

Clasificación de México

Desempeño en el Índice de Estado de Derecho 2021 de WJP (1 es el mejor)

POSICIÓN DE MÉXICO EN LA CLASIFICACIÓN GLOBAL: 113/139

POSICIÓN DE MÉXICO EN LA CLASIFICACIÓN REGIONAL*: 27/32

FACTOR	POSICIÓN GLOBAL	POSICIÓN REGIONAL*	POSICIÓN POR NIVEL DE INGRESO**
Límites al poder gubernamental	102/139	26/32	30/40
Ausencia de corrupción	135/139	32/32	40/40
Gobierno abierto	43/139	7/32	6/40
Derechos fundamentales	91/139	26/32	29/40
Orden y seguridad	130/139	30/32	39/40
Cumplimiento regulatorio	105/139	24/32	33/40
Justicia civil	131/139	28/32	38/40
Justicia penal	129/139	26/32	38/40

Tabla elaborada por *World Justice Project*

Gabriel Reyes Jaramillo afirma que el tema de la percepción en los estudios de corrupción resulta relevante, ya que pone a debate la forma en que incluyen las cargas subjetivas de los observadores sobre un mismo objeto de estudio. El cual lleva a reconocer la importancia del respeto y la tolerancia ante la diversidad de enfoques sobre un mismo tema para evitar caer en verdades absolutas.¹⁴³

La situación de la corrupción en México es preocupante. Sin importar al índice al que se haga referencia seguimos siendo de los países más corruptos del mundo. Los índices mencionados anteriormente son realizados por organizaciones no gubernamentales, situación que genera la percepción de que los gobiernos no tienen

¹⁴³ Diego Bautista, Oscar. Op cit. 84.

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

un verdadero interés por medir la corrupción y combatirla. Es necesario que la sociedad se interese por documentarse en el tema de la corrupción y conozca el lugar que México ocupa en los índices internacionales. Mientras estos índices sigan posicionando a nuestro país como corrupto, la inversión extranjera se verá reducida por no garantizar transparencia de la situación financiera.

CAPÍTULO IV
(IN) EFECTIVIDAD DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

1. ¿El Sistema Nacional Anticorrupción ha tenido el impacto que se preveía?

Desde la entrada en vigor de la reforma constitucional en materia de corrupción con la que se creó el Sistema Nacional Anticorrupción en el año 2015, la percepción de la corrupción por parte de los mexicanos se ha mantenido. Como se puede apreciar en la siguiente tabla en donde se desglosan los resultados para México dentro del Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por *Transparency International* desde el año 2015 hasta el 2022.¹⁴⁴

Fecha	Ranking	Puntuación
2022	126	31
2021	124	31
2020	124	31
2019	130	29
2018	138	28
2017	135	29
2016	123	30
2015	111	31

Tabla de elaboración propia.

La percepción de la corrupción en México se ha visto estancada. Si bien la posición en el *ranking* se ha modificado con los años, la puntuación se ha mantenido. Por tercer año consecutivo nuestro país mantuvo la misma calificación en el índice con 31 puntos. Entre los 38 países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), México ocupó la última posición.

¹⁴⁴ *Transparency International. Corruption Perceptions Index*. [En línea: 09 noviembre 2023]. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

Lo anterior viene a demostrar que el Sistema Nacional Anticorrupción no ha tenido el impacto que se preveía; no ha logrado bajar la percepción de la corrupción de los mexicanos; no se han emitido sentencias firmes a los involucrados en los grandes casos de corrupción (como más adelante se precisará); se ha puesto en duda la capacidad de la Fiscalía para ir más allá de la denuncia y llevar a los responsables a juicio; inclusive Francisco Raúl Álvarez Córdoba, presidente del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, durante la instalación de la Asamblea Nacional del SNA celebrada el 8 de diciembre de 2022, señaló que a pesar de la integración del sistema, las conductas de corrupción en México aún persisten: *“la corrupción, como fenómeno multifacético, ha rebasado nuestra capacidad de espera; es decir, la realidad y los efectos de ésta (de la corrupción) son tan graves que opacan los resultados institucionales alcanzados”*.¹⁴⁵

A continuación, me permito señalar algunos de los motivos por los que considero que el Sistema Nacional Anticorrupción no ha cumplido con los propósitos para los que fue creado.

1.1 Falta de apoyo político

Desde que Andrés Manuel López Obrador se convirtió en presidente de nuestra nación en el año 2018, ha sido notoria su posición en contra del Sistema Nacional Anticorrupción. Tan es así que, a principios del año 2022 el entonces presidente del Comité de Participación Ciudadana del SNA, Francisco Ciscomani, dio a conocer que llegó a sus manos un proyecto de iniciativa presidencial para desaparecer la Secretaría Ejecutiva del SNA y fusionar aproximadamente 16 organismos a diversas secretarías de estado, sin embargo, dicha iniciativa no prosperó ya que se advertía una posible violación a la Convención Interamericana contra la Corrupción y otros tratados

¹⁴⁵ Rojas, Arturo. *Corrupción ha rebasado a los resultados del SNA*. El Economista. México 2022. [En línea: 09 noviembre 2023] Disponible en: <https://www.economista.com.mx/politica/Corrupcion-ha-rebasado-a-los-resultados-del-SNA-20221209-0009.html>

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

internacionales de los que México es parte en donde se advierten que cualquier retroceso en la materia pudiera significar una trasgresión a los compromisos del Estado mexicano.¹⁴⁶

En enero de 2023, durante una conferencia de prensa matutina, el presidente López Obrador afirmó que considera el Sistema Nacional Anticorrupción como una simulación y un gasto superfluo, subrayando que nunca estuvo de acuerdo con su establecimiento.¹⁴⁷

Expresó desconfianza hacia entidades como el SNA y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, argumentando que no han cumplido con su propósito original y generan un gasto anual de 1,000 millones de pesos para el gobierno. Añadió que la problemática del acceso a la información podría abordarse de manera alternativa.¹⁴⁸

El presidente también señaló que al aprobar el Sistema Nacional Anticorrupción, las autoridades no notaron que la Constitución no consideraba la corrupción como un delito grave, calificando su creación como una "vil simulación". Afirmó que se pretendía combatir la corrupción y garantizar el acceso a la información, pero la realidad ha demostrado lo contrario.¹⁴⁹

En cuanto a las instituciones encargadas de combatir la corrupción, López Obrador destacó la existencia de entidades como la Fiscalía Especializada en

¹⁴⁶ *Latinus*. Alertan que AMLO prepara iniciativa para desaparecer la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. México. 2022 [En línea: 09 noviembre 2023] Disponible en: <https://latinus.us/2022/01/27/amlo-prepara-iniciativa-desaparecer-secretaria-sistema-nacional-anticorrupcion/>

¹⁴⁷ El Economista. AMLO arremetió contra el Sistema Nacional Anticorrupción. 2023. [En línea: 09 noviembre 2023] Disponible en: <https://www.economista.com.mx/politica/AMLO-arremetio-contra-el-Sistema-Nacional-Anticorrupcion-20230125-0117.html>

¹⁴⁸ *Ídem*.

¹⁴⁹ *Ídem*.

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

Combate a la Corrupción, la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación y el Poder Judicial, considerándolas suficientes para abordar esta problemática.¹⁵⁰

El presidente también opinó que los sistemas anticorrupción estatales son ineficaces y sirven únicamente para ejercer control sobre áreas estratégicas propicias para el robo impune. Propuso que la verdadera solución para combatir la corrupción radica en un cambio de mentalidad, la formación de personas íntegras y el reconocimiento de la importancia de la honestidad.¹⁵¹

Es consciente de que el principal problema de México fue durante muchos años la corrupción, y que “la cuarta transformación” (movimiento que él así denominó y que encabeza) tiene como objetivo superior acabar y combatir con este fenómeno. En cuanto a la alta tasa de impunidad en México, mencionó datos del INEGI que revelan que el 93% de los delitos denunciados en 2022 quedaron impunes, principalmente debido a que solo el 6.8% de las denuncias son investigadas. En el caso de las denuncias por corrupción, la situación es aún más crítica, ya que solo una de cada 500 denuncias resulta en una sentencia condenatoria.

Estos indicadores subrayan la necesidad de mejorar la eficacia de los sistemas de justicia y la lucha contra la corrupción en México. En este contexto, se destaca la importancia de contar con un Sistema Nacional Anticorrupción sólido y respaldado por el gobierno, ya que sin un apoyo total, existe la amenaza de que el sistema no reciba los recursos necesarios para alcanzar su objetivo de combatir la corrupción.

¹⁵⁰ *Ídem.*

¹⁵¹ *Ídem.*

1.2 Recomendaciones no vinculantes

De conformidad con el artículo 9, fracción IX, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, el Comité Coordinador emitirá recomendaciones públicas no vinculantes ante las autoridades respectivas y les dará seguimiento con el objeto de garantizar la adopción de medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para mejorar el desempeño del control interno.¹⁵²

Las recomendaciones que en su caso emita el Comité Coordinador deben emanar del Informe Anual que rinda y apruebe dicho órgano colegiado. En efecto, el párrafo tercero del artículo 57 de la ley antes mencionada, dispone que cuando del Informe Anual se desprendan recomendaciones, el presidente del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción instruirá al Secretario Técnico para que, a más tardar a los quince días posteriores a que haya sido aprobado el informe, las haga del conocimiento de las autoridades a las que se dirigen.

Luego, el artículo 59 establece que las recomendaciones deberán recibir respuesta fundada y motivada por parte de las autoridades a las que se dirijan, en un término que no exceda los quince días a partir de su recepción, tanto en los casos en los que determinen su aceptación como en los casos en los que decidan rechazarlas. En caso de aceptarlas deberá informar las acciones concretas que se tomarán para darles cumplimiento.

En caso de que el Comité Coordinador considere que las medidas de atención a la recomendación no están justificadas con suficiencia, que la autoridad destinataria no realizó las acciones necesarias para su debida implementación o cuando ésta sea

¹⁵² Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, última reforma, 2021.

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

omisa en los informes a que se refieren los artículos anteriores, podrá solicitar a dicha autoridad la información que considere relevante.

Emilio Rabasa Gamboa, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, considera que el SNA “es un buen intento para combatir la corrupción, pero con un error de diseño, es un órgano fuerte, pero sus resoluciones son recomendaciones jurídicamente no vinculantes, es decir, emite resoluciones o decisiones que pueden o no pueden ser aceptadas, no existe la obligatoriedad del vínculo jurídico”.¹⁵³

El senador Julen Rementería del Puerto señala que la inobservancia y falta de eficacia jurídica de las recomendaciones emitidas por parte del Comité Coordinador permite que el cumplimiento de éstas quede al arbitrio del titular de la institución o dependencia a la que fue dirigida. El papel del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción es toral para cumplir los objetivos planteados mediante la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, lo que deriva en la necesidad de ampliar las atribuciones y facultades que le fueron conferidas.¹⁵⁴

En ese orden de ideas, el 26 de noviembre del 2019, el legislador mencionado propuso una iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción que establece:¹⁵⁵

- *“Que las recomendaciones emitidas por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción sean de carácter vinculante;*

¹⁵³ Rabasa P. Gamboa, Emilio. *Sistema Nacional Anticorrupción, IJ-UNAM*. 2019. [En línea: 09 noviembre 2023] Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=7eqD8OviVpM>

¹⁵⁴ Gaceta del Senado. *Martes 26 de noviembre de 2019 / LXIV/2PPO-60-2543/99665*. [En línea: 05 junio 2023]. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/99665

¹⁵⁵ *Ídem*.

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

- *Que el plazo para que las autoridades puedan solicitar las aclaraciones y precisiones que estimen pertinentes en relación con el contenido de las recomendaciones, se reduzca de 30 a 15 días;*
- *Que el Comité Coordinador tenga la facultad de denunciar a los servidores públicos señalados en la recomendación ante la autoridad que corresponda, para que sean sujetos de responsabilidad penal o administrativa, en los términos de las leyes en la materia; y*
- *Que las entidades federativas realicen las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en el presente Decreto”.*

Iniciativa que resulta interesante y que sin duda le permitirá al Comité Coordinador cumplir de manera más puntual con los objetivos del SNA, sin embargo, dicha iniciativa aún se mantiene el estatus de “pendiente”, por lo que seguimos a la espera de su discusión y aprobación en su caso. Algunas de las recomendaciones no vinculantes emitidas por el Comité Coordinador lo son:

1.2.1 Recomendación no vinculante a las legislaturas de los estados, relacionada con la selección de jueces y magistrados

El 3 de julio de 2017 se llevó a cabo una sesión ordinaria del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción en la que se discutió el punto relacionado con la necesidad de establecer un mecanismo óptimo y eficaz para la selección de jueces y magistrados de los poderes judiciales locales, cuyo objetivo primordial radicara en asegurar la autonomía, independencia e imparcialidad de sus funcionarios y así evitar posibles riesgos de corrupción.¹⁵⁶

¹⁵⁶ Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. *Recomendación no vinculante a las legislaturas de los estados, relacionada con la selección de jueces y magistrados*. 2017. [En línea: 05 junio 2023]. Disponible en: <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2021/06/1.-recomen-jueces-y-magistrados.pdf>

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

Propuesta que se aprobó por unanimidad de votos de los integrantes del mencionado comité en los siguientes términos:

“Se aprueba por unanimidad la propuesta consistente en que en el Informe Anual del Comité Coordinador se incorpore como una recomendación no vinculante, el fortalecimiento de los procedimientos de designación de jueces en las entidades federativas; lo anterior tomando en consideración el procedimiento que se sigue a nivel federal para la designación de los magistrados de circuito y los jueces de distrito que actualmente son designados mediante concursos organizados por el Consejo de la Judicatura Federal, que se dividen en tres etapas: a) Se sustente un examen de conocimientos; b) Elaboración de un proyecto relacionado con la naturaleza de la categoría o materia para la que se concursa; y c) Un examen oral de oposición frente a un jurado, estableciendo que las tres etapas sean públicas y transparentes.”¹⁵⁷

Situación que se lograría a través de las reformas legislativas correspondientes, en las que se establezcan y privilegien los concursos de oposición como mecanismo para acceder a aquellos cargos (jueces y magistrados).

Lo anterior, con la finalidad de abonar a la consolidación de un Poder Judicial autónomo e independiente como forma de combatir la corrupción, a través de la adopción de un sistema eficaz en la designación de los máximos impartidores de justicia locales; pues, incluso, el establecimiento de un mecanismo óptimo en la selección de juzgadores, implica tutelar y garantizar los derechos fundamentales en dos aspectos principales: que exista seguridad jurídica en el Estado para la designación de sus jueces y magistrados y que se dota de plena autonomía e independencia al Poder Judicial local.

¹⁵⁷ *Ídem.*

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

1.2.2 Recomendación No Vinculante a los Congresos de las entidades federativas, para que se realicen las reformas legales conducentes para funcionamiento de los Sistemas Locales Anticorrupción.

En el Informe Anual 2020 se publicó la siguiente recomendación:

“El Comité Coordinador del SNA recomienda a los Congresos de las Entidades Federativas que en sus leyes locales anticorrupción hayan dispuesto la creación de sistemas estatales fiscalización, a que realicen las reformas legales conducentes para la correcta integración y funcionamiento de los sistemas locales anticorrupción en términos de la LGSNA y dejen sin efecto aquellas disposiciones que establezcan la creación de Sistemas Estatales de Fiscalización o figuras similares”.¹⁵⁸

1.2.3 Recomendación no vinculante para interconectarse con la Plataforma Digital Nacional

No obstante los avances que se han tenido respecto a la conformación de la Plataforma Digital Nacional (PDN) y los esfuerzos realizados por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción para facilitar la interconexión con la PDN, existe una gran cantidad de instituciones que aún no se han interconectado con la Plataforma, la cual es una fuente de inteligencia para construir integridad y combatir la corrupción, que crea valor para el gobierno y la sociedad, a partir del procesamiento de grandes cantidades de datos, y que con la finalidad de fortalecer a la PDN y acelerar el proceso de interconexión, se expidió la siguiente recomendación:

¹⁵⁸ Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. *Recomendación no vinculante dirigida a los congresos de las entidades federativas que en sus leyes locales anticorrupción hayan dispuesto la creación de sistemas estatales fiscalización, a que realicen las reformas legales conducentes para la correcta integración y funcionamiento de los sistemas locales anticorrupción en términos de la ley general del sistema nacional anticorrupción*. 2020. [En línea: 05 junio 2023]. Disponible en: https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2021/08/2Recomen_Sist_locales_fiscalizacion.pdf

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

*“Se recomienda a las Secretarías Ejecutivas de los Sistemas Locales Anticorrupción, quienes de acuerdo con los artículos 7, 8, 23 y 24 de las Bases para el funcionamiento de la Plataforma Digital Nacional tienen la responsabilidad de fungir como proveedores y/o concentradores de la información y los subsistemas a nivel local, para que concluyan sus procesos de conexión, con la totalidad de la información referente a los Sistemas 1, 2, y 3 de la PDN”.*¹⁵⁹

“Se recomienda a los organismos constitucionales autónomos creados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como al Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos y al Poder Judicial de la Federación, para que concluyan sus procesos de conexión, con la totalidad de la información referente a los Sistemas 1, 2, y 3 de la PDN”.

1.3 Plataforma Digital Nacional incompleta

La Plataforma Digital Nacional del SNA es un instrumento de inteligencia que tiene como objetivo eliminar las barreras de información para que los datos públicos sean comparables, accesibles y utilizables a efecto de combatir cualquier acto de corrupción. La Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción es la responsable de administrar esta plataforma.¹⁶⁰

Esta herramienta de acuerdo con el artículo 49 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción estará conformada por la información que a ella incorporen las autoridades integrantes del Sistema Nacional y contará, al menos, con los siguientes sistemas electrónicos:

¹⁵⁹ Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. *Recomendación no vinculante para interconectarse con la plataforma digital nacional*. 2021. [En línea: 05 junio 2023]. Disponible en: https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2022/03/Recomen_PDN-27Ene2022.pdf

¹⁶⁰ Plataforma Digital Nacional. [En línea: 15 junio 2023]. Disponible en: <https://www.plataformadigitalnacional.org/>

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

- I. Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal;
- II. Sistema de los servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas;
- III. Sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados;
- IV. Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización;
- V. Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción, y
- VI. Sistema de Información Pública de Contrataciones.

Ahora bien, como lo pudimos apreciar en la recomendación no vinculante más reciente, citada en los párrafos que anteceden, la Plataforma Digital Nacional aun no se encuentra funcionando en su totalidad, ya que algunas instituciones no se han interconectado; solo 4 de 6 sistemas tienen datos reales y en funcionamiento; respecto a los avances de interconexión subnacional en los sistemas 1, 2 y 3, para el cuarto trimestre del 2023, 29 entidades federativas reportaron avances. Sin embargo, las Secretarías Ejecutivas de los Sistemas Estatales Anticorrupción de la Ciudad de México, Oaxaca y Sonora no proporcionaron información al no responder al cuestionario correspondiente.¹⁶¹

Tal y como se desprende de la página oficial de la plataforma, ésta se construye de manera modular y es escalable, es decir, que esa versión no debe ser vista como la última, al presentar información incompleta, no puede ser considerada una herramienta adecuada para la consulta de datos. Así que resulta importante resaltar nuevamente la trascendencia que puede llegar a tener la reforma a la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción para que el Comité Coordinador emita

¹⁶¹ Plataforma Digital Nacional. *Avances de interconexión subnacional. Sistemas 1, 2 y 3*. [En línea: 09 enero 2024]. Disponible en: <https://www.plataformadigitalnacional.org/mapa-avance/>

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

recomendaciones vinculantes para que el sistema pueda operar al 100% y valorar realmente si es efectivo o no.

En la mencionada asamblea los presidentes de los Comités Coordinadores de los Sistemas Locales Anticorrupción de los estados de Aguascalientes, Puebla, Jalisco, Zacatecas, Tamaulipas, Oaxaca, Durango, Baja California sur, Sinaloa, Guanajuato y Nuevo León, coincidieron en la importancia que tiene el trabajo conjunto entre los diferentes integrantes de los sistemas locales anticorrupción, así como la colaboración con las instituciones que integran el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. Destacaron la relevancia de consolidar a la Plataforma Digital Nacional como una herramienta eficaz y fiable; de construir capacidades en instancias como los órganos internos de control en Federación, estados y municipios; de prevenir la corrupción mediante acciones desde lo educativo; así como de controlar el flagelo mediante la colaboración con instancias ciudadanas y con un espíritu federalista.

1.4 Reducción en las sanciones administrativas y penales a Servidores Públicos

1.4.1 Sanciones Administrativas

Cada año, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía realiza el Censo Nacional del Gobierno Federal, estudio en el que se puede apreciar cómo se ha venido modificando el número de sanciones administrativas y penales a servidores públicos.

Durante los años 2020 y 2021, se impusieron sanciones administrativas a 550 servidores públicos por cometer faltas graves que podrían considerarse como actos de corrupción, siendo el 83% de ellos de gobiernos estatales y el 17% restante de la Administración Pública Federal. Es importante destacar que había más de 4 millones de servidores públicos en ambos niveles en el año 2021.¹⁶²

¹⁶² Giles Navarro, César Alejandro. *¿Cómo se castiga la corrupción en México? Los resultados del combate a la corrupción a la luz de las sanciones administrativas y penales aplicadas a los servidores públicos 2013-2021*. Cuaderno de Investigación No. 12, DGDyP/IBD, CDMX, p. 45. [En línea: 20 junio

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

En cuanto al nivel federal, ha habido una disminución continua en las sanciones administrativas aplicadas a los servidores públicos en los últimos cinco años, con una reducción del 74% entre 2016 y 2020 en el número de funcionarios federales sancionados (considerando tanto faltas graves como no graves). También se observa una disminución en las sanciones administrativas por faltas graves a nivel federal, ya que solo el 0,3% de los más de 24 mil servidores públicos federales sancionados en 2020 y 2021 correspondieron a faltas administrativas graves. Además, las sanciones administrativas más graves, como las destituciones y las inhabilitaciones, han disminuido considerablemente entre 2016 y 2020.¹⁶³

Por otro lado, a nivel local, el comportamiento de las sanciones administrativas aplicadas a los servidores públicos ha sido diferente al observado a nivel federal, con un aumento entre 2014 y 2015, seguido de una disminución entre 2014 y 2020, y un repunte entre 2020 y 2021.

Los datos indican que el número de sanciones por faltas administrativas graves es proporcionalmente mucho mayor a nivel local que a nivel federal en México. Sin embargo, no existe una tendencia consistente en el tiempo. Entre 2017 y 2021, un total de 1,707 funcionarios públicos locales fueron sancionados por faltas administrativas graves, lo que representó el 6% del total de sanciones en ese período. El año 2019 registró la mayor cantidad de sanciones graves, con un total de 725, mientras que en 2021 solo se impusieron 30 sanciones por faltas graves. Esto marcó una disminución significativa del 92% en comparación con el año anterior. Estos datos indican que las sanciones por faltas administrativas graves varían año tras año y que no hay una tendencia clara en términos de aumento o disminución en el número de sanciones a nivel local en México.¹⁶⁴

2023]. Disponible en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/5913/Cuaderno12_SancionesCorrupci%C3%B3n.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹⁶³ *Ídem*

¹⁶⁴ *Ídem*

1.4.2 Sanciones Penales

El análisis de las acciones realizadas en las diversas etapas del proceso penal evidencia una brecha entre el enfoque punitivo establecido en las leyes y la realidad que refleja las deficiencias en los sistemas de investigación y administración de justicia. Estas deficiencias contribuyen a mantener la impunidad y perpetuar los patrones de comportamiento delictivo sin castigo.

En México, entre 2014 y 2020, se iniciaron 140,202 investigaciones por delitos de corrupción, de las cuales 85,953 personas fueron imputadas o acusadas. Los delitos más perseguidos a nivel federal fueron abuso de autoridad, peculado, ejercicio indebido del servicio público y cohecho, mientras que a nivel local, la mayoría fueron por abuso de autoridad. Estas cifras confirman la debilidad de las instituciones encargadas de perseguir y sancionar los delitos de corrupción en el país.¹⁶⁵

Entre 2013 y 2020, se registraron 23,010 delitos de corrupción en los juzgados del país, y durante el mismo periodo, 11,501 personas fueron procesadas, inculpadas o imputadas por delitos de corrupción. En el mismo periodo, 2,241 personas fueron sentenciadas por delitos de corrupción.

A nivel federal, los delitos que concentraron mayor número de sentencias en el periodo 2017-2021 fueron cohecho, abuso de autoridad y peculado, mientras que a nivel local, las sentencias se emitieron principalmente por ejercicio indebido del servicio público, cohecho y abuso de autoridad. Por último, en 2021, 1,465 personas estaban privadas de la libertad por delitos de corrupción, lo que representa el 0.6% de la población total privada de la libertad.¹⁶⁶

¹⁶⁵ *Ibidem* p. 46.

¹⁶⁶ *Ídem*

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

De acuerdo con César Alejandro Giles Navarro los factores que explican la disminución en las sanciones a los servidores públicos son los siguientes: una reducción en la cantidad de auditorías y fiscalización de recursos públicos; recortes presupuestales a las instituciones fiscalizadoras como la SFP y la Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción de la FGR; y la integración incompleta de instituciones relacionadas con el combate a la corrupción.¹⁶⁷

1.4.3 Factores que explican la disminución en las sanciones a los servidores públicos

1.4.3.1 Reducción en la cantidad de auditorías y fiscalización de recursos públicos

El descenso de las labores de evaluación de desempeño y verificación del ejercicio de los recursos públicos a nivel federal (auditorías) es una de las variables que ayuda a explicar la disminución de las sanciones a la corrupción.

Según los datos del Censo del Gobierno Federal del INEGI, durante el periodo de 2016 a 2020 se ha observado una notable reducción en el número de auditorías realizadas por las autoridades de control, vigilancia y fiscalización a las instituciones de la Administración Pública Federal. En concreto, la cifra de auditorías ha disminuido de poco más de 4 mil en 2017 a 2,619 en 2018, con un incremento a 2,919 en 2019, mientras que en 2020, el último año registrado, se contabilizaron 2,209 auditorías, lo que equivale a una disminución de más del 50% en comparación con el número de inspecciones y verificaciones realizadas en los años 2016 y 2017.¹⁶⁸

En cuanto a las tareas de auditoría externa que competen a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), se han observado diversos indicadores que muestran

¹⁶⁷ *Ibidem* p. 47-52.

¹⁶⁸ *Ibidem* p.47.

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

una debilidad y pérdida de efectividad en las acciones de fiscalización en los últimos años, lo que se ha traducido en una disminución en el número de recomendaciones emitidas, una menor promoción de responsabilidades administrativas (cuando los servidores públicos son denunciados por incumplir disposiciones legales y normativas en el desempeño de sus actividades) y una notable reducción en la cantidad de recursos públicos recuperados.¹⁶⁹

- En 2013, 2016 y 2017, se emitieron 5,299, 4,439 y 4,446 recomendaciones, respectivamente. En los años restantes el número de recomendaciones ha sido notoriamente menor, en un rango de entre 2,300 y 2,600.
- De 2018 a 2019, el número de denuncias de la ASF bajó de 2,421 a 1,025 y, aunque en los siguientes dos años se tuvo un ligero repunte, no se han alcanzado los niveles de los años previos
- Entre 2009 y 2018, se recuperaron 137 mil 464 millones de pesos, mientras que entre 2019 y 2022 sólo se han recuperado 6 mil 702 millones de pesos.

1.4.3.2 Recortes presupuestales a las instituciones fiscalizadoras

Otro de los factores es el recorte presupuestal que ha sufrido la SFP en el marco de las medidas de austeridad implementadas durante la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador.

Durante el periodo de 2013 a 2023, el presupuesto de la SFP ha sufrido significativos recortes. En concreto, entre 2013 y 2016, el presupuesto ejercido por la SFP creció un 65%, alcanzando su punto máximo en 2016 con poco más de 2 mil 300 mdp. Sin embargo, al año siguiente, en 2017, su presupuesto disminuyó en un 66% y en 2018 experimentó un ligero aumento, llegando a 1,824 mdp. Durante este sexenio, la SFP ha ejercido presupuestos que oscilan entre los 1,400 y los 1,600 mdp. En

¹⁶⁹ *Ibidem* p.48.

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

términos reales (ajustando por la inflación acumulada durante el periodo de 2013 a 2022), el presupuesto destinado para la SFP en 2023 es un 40% menor que el que se ejerció en 2013, hace diez años.¹⁷⁰

La Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción ha enfrentado limitaciones y recortes presupuestales, así como problemas de subejercicio. Durante los primeros tres años de su funcionamiento, su presupuesto ha mostrado una gran diferencia entre lo que se aprueba en la Cámara de Diputados y lo que se ejerce en la práctica. Según un reportaje de *Animal Político*, en 2020 se asignaron recursos por mil 100 mdp, pero durante el ejercicio fiscal se recortaron 31.3 millones y solo se ejercieron 61 millones 941 mil pesos de los 78.6 mdp que le quedaron. En 2021, se asignaron recursos por 123 millones 531 mil 300 pesos, pero se recortaron 56.9 mdp. Para el 2022, se asignaron 174 millones 792 mil 336 pesos, pero durante la primera mitad del año se ejercieron poco más de 31 mdp. Para el 2023, se ha asignado el mayor presupuesto en toda su historia, con 223.3 mdp, pero es posible que se presenten recortes o subejercicios como en los años anteriores.¹⁷¹

1.4.3.3. Nombramientos pendientes por definir

Otro de los factores que explica la ineffectividad del Sistema Nacional Anticorrupción y la falta de sanción de los servidores públicos es la integración incompleta de instituciones relacionadas con el combate a la corrupción.

El 8 de diciembre del 2022, fecha en la que se llevó a cabo la instalación de la Asamblea General del SNA, la Senadora Claudia Edith Anaya Mota, representante de la Comisión de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana del Senado de la República, celebró el origen ciudadano del SNA, sin embargo, mira con

¹⁷⁰ *Ibidem* p. 51

¹⁷¹ *Ídem*

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

decepción que el Sistema no está completo, ya que considera que hay omisiones y faltas graves que deterioran hechos que en la ley se deberían empujar a concretarse e hizo un llamado a la reflexión al interior del Senado de la República para definir los nombramientos faltantes en las instituciones facultadas en materia anticorrupción. Esto contando con la participación de la sociedad civil.

Para que una institución opere correctamente es fundamental contar con personas que la dirijan en cumplimiento con las atribuciones que establece la ley. Sin embargo, una de las razones que ha llevado a la disminución de sanciones por actos de corrupción es la falta de integración completa de algunas instituciones encargadas de supervisar y sancionar faltas administrativas cometidas por servidores públicos y particulares.

Durante la actual administración, la Secretaría de la Función Pública ha sufrido una reducción en el número de subsecretarías, algunas de las cuales se han quedado sin titulares. En la administración anterior, la SFP contaba con tres subsecretarías: Función Pública; Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas; y Control y Auditoría de la Gestión Pública. Sin embargo, en la actual administración, se redujo el número de subsecretarías de tres a dos y, actualmente, estas subsecretarías se encuentran vacantes por diversas razones.¹⁷²

En octubre de 2020, la SFP canceló el puesto de titular de la Subsecretaría de Responsabilidades y Combate a la Impunidad "en cumplimiento de las medidas de austeridad republicana decretadas por el presidente Andrés Manuel López Obrador". En junio de 2021 Roberto Salcedo fue nombrado como titular de la SFP en sustitución de Irma Eréndira Sandoval. Desde entonces, aún no se ha designado un sustituto para esta subsecretaría, la cual tiene la responsabilidad, según el Reglamento Interno de la dependencia, de fortalecer el sistema de control interno, evaluar y mejorar la gestión

¹⁷² *Ibidem* p. 52.

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

gubernamental, fiscalizar en la Administración Pública Federal y ciudadanizar la lucha contra la corrupción.¹⁷³

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), organismo encargado de garantizar el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales en nuestro país, también ha sido afectado por la falta de nombramientos de sus integrantes. Desde el 1 de abril de 2022 hasta el 1 de marzo de 2023, el Senado no había designado a dos consejeros que concluyeron su encargo el 31 de marzo de 2022. Según algunos observatorios ciudadanos como "Designaciones Públicas", esta omisión incluso puso en riesgo la existencia del INAI y el derecho a la información de las personas.¹⁷⁴

La falta de nombramientos no es exclusiva de este gobierno, como es el caso del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), creado por la reforma anticorrupción de 2015. Este tribunal ha estado incompleto desde entonces y hasta la fecha. Según la ley, la Tercera Sección del TFJA es la encargada de fincar responsabilidades a los servidores públicos y particulares, así como el pago de indemnizaciones y sanciones pecuniarias que resulten de daños y perjuicios a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales. Esta sección se integró apenas el 30 de junio de 2022, con la ratificación del Senado de Natalia Téllez Torres y Julio Sábines Chesterking como magistrados, quedando pendiente el nombramiento de una tercera magistratura de esta sección. El gobierno del presidente López Obrador ha enviado una iniciativa para reducir el aparato del TFJA y ha manifestado en varias ocasiones su rechazo a la proliferación de organismos e instituciones anticorrupción.¹⁷⁵

¹⁷³ *Ídem*

¹⁷⁴ *Ídem*

¹⁷⁵ *Ibidem* p. 53.

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

Es cierto que estas instituciones cuentan con una estructura y procedimientos que les permiten continuar funcionando sin un líder, pero es evidente que la falta de responsables en la cima de la jerarquía afecta el rendimiento institucional y complica la rendición de cuentas al diluir las responsabilidades.

El Sistema Nacional Anticorrupción en México se enfrenta a varios desafíos y obstáculos en su implementación y consolidación, y es esencial abordarlos de manera conjunta para lograr una verdadera lucha contra la corrupción en el país.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El término corrupción es un concepto que tiene muchos significados, se entiende de diferentes maneras y puede ser atendido de múltiples modos. Es un concepto paraguas, ya que vincula otros conceptos o diferentes tipos de corrupción observable, que representan diferentes formas del uso ilegítimo del poder. *Transparency International* define a la corrupción como el uso indebido del poder otorgado para beneficio privado, mismo que puede llevarse a cabo a gran escala, en actos menores y en la política, y estudiado desde el enfoque económico, político/organizacional y sociológico/antropológico. El objetivo de este trabajo de investigación no es ofrecer una definición rígida, sino que busca contribuir a la clarificación del término, enfocado en esclarecer y enriquecer la comprensión de este fenómeno, buscando crear un entendimiento más profundo y matizado, lo que a su vez podría facilitar la identificación y diseño de estrategias efectivas para prevenirla y combatirla.

SEGUNDA. La manera en la que ha evolucionado la corrupción en el México contemporáneo tiene sus raíces en el periodo de la Conquista y en el sistema político colonial, pero no fue sino hasta la época postrevolucionaria cuando se desarrollaron los elementos y características que dieron vida al sistema político mexicano. La corrupción sigue presente desde hace 500 años y esto sirve para ubicar el fenómeno en su adecuada dimensión, y sobre todo para evidenciar que no es un monopolio exclusivo de un determinado momento histórico o de una determinada comunidad política.

TERCERA. La instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos es el SNA, creado en 2015 mediante una reforma

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

constitucional en la materia, en la que se destaca: la creación del SNA en la Constitución mexicana; el reconocimiento de la facultad del Congreso para expedir leyes que establezcan las bases del SNA; la ampliación y fortalecimiento de las facultades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación; y el establecimiento de responsabilidades de servidores públicos y particulares que incurran en actos de corrupción.

Los antecedentes internacionales que se convirtieron en el marco jurídico internacional son la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA), la Convención para combatir el cohecho de servidores públicos y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Cada una de estas convenciones aporta elementos fundamentales para abordar diferentes aspectos de la corrupción y fortalecer los mecanismos de prevención, detección y sanción en México. En conjunto, estas convenciones internacionales demuestran el compromiso de México con el combate a la corrupción a través de un enfoque integral que abarca desde el ámbito regional hasta el global. La implementación efectiva de estas convenciones en el marco del SNA contribuirá significativamente a fortalecer la integridad de las instituciones y a promover una cultura de transparencia y ética en todos los niveles de la sociedad mexicana.

Con la reforma constitucional en materia anticorrupción de 2015, siguió la creación y reforma de diversas leyes secundarias que le dieron vida al SNA:

- I. **Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción:** Establece las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México para el funcionamiento del SNA.
- II. **Ley General de Responsabilidades Administrativas:** Establece las competencias de los órdenes de gobierno para sentar responsabilidades,

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

obligaciones y sanciones de servidores públicos por actos u omisiones en que incurran.

III. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa: Establecer la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del TFJA, órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena.

IV. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación: Contiene lo referente a la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, además de fortalecer el papel de la Auditoría Superior de la Federación.

V. Ley de la Fiscalía General de la República: Establece las funciones y atribuciones de la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción.

VI. Código Penal Federal: Armonizar el Código Penal con el SNA. Esta reforma incluyó un título al Código sobre Delitos por hechos de corrupción.

VII. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Establece el papel de la Secretaría de la Función Pública como parte fundamental del combate a la corrupción, así como sus funciones al tomar parte del Comité Coordinador del SNA.

La implementación efectiva de estas leyes, junto con la colaboración activa de las instituciones y la sociedad civil, es esencial para promover la integridad, la transparencia y la justicia en todos los niveles de la administración pública y la sociedad mexicana.

CUARTA. Esta investigación arroja que las principales causas de la corrupción en el país son las siguientes:

- a) **La cultura y la educación:** Lo que se percibe como comportamiento corrupto en algunas culturas es tolerado en otras.

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

- b) **Conflicto social:** Se busca el éxito económico sin embargo existe un limitado acceso a las oportunidades.
- c) **El grado de desarrollo:** la corrupción está vinculada a la falta de una burocracia profesional y eficiente, lo cual requiere una economía moderna y un sistema estable de impuestos. La incapacidad de recaudar impuestos debilita las capacidades administrativas del Estado, lo cual a su vez debilita la capacidad recaudatoria del Estado.
- d) **Mal funcionamiento de instituciones públicas:** Se traduce en impunidad, falta de transparencia, burocratización excesiva, falta de independencia de las instituciones, falta de involucramiento de la ciudadanía, falta de un estado de derecho, etc.

QUINTA. La Política Nacional Anticorrupción enfocada a dar solución a la incapacidad para controlar la corrupción (prevenirla, investigarla y sancionarla) tiene como propósito asegurar la coordinación de acciones de todos los entes públicos que integran el Estado mexicano y el involucramiento de los distintos sectores de la sociedad con la finalidad de asegurar un control efectivo de las distintas manifestaciones de la corrupción en los ámbitos de gobierno. Estos procesos de coordinación e involucramiento se articulan en torno a cuatro ejes estratégicos que corresponden a una causa para la prevalencia de condiciones que perpetúan la incapacidad para asegurar un control efectivo de la corrupción y dentro de los cuales se establecen prioridades en cada uno de ellos con la finalidad de controlar el fenómeno de la corrupción con un enfoque sistémico a partir de la coordinación y colaboración de los entes públicos en México.

- Eje 1: Combatir la corrupción y la impunidad
- Eje 2: Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder.
- Eje 3: Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad.

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

- Eje 4: Involucrar a la sociedad y el sector privado.

SEXTA. El interés de medir y cuantificar un fenómeno como la corrupción nace originalmente de la necesidad de contar con algún punto de referencia que permita evaluar cómo el fenómeno analizado se ha desarrollado en un lapso definido o en función de otras variables. Los índices que miden los niveles de corrupción y transparencia ayudan a fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas de un país por tres razones:

1. Establecen prioridades en el sistema global de rendición de cuentas al identificar áreas que requieren atención y mejora.
2. Tienen un efecto educativo en el público al concienciar a la sociedad sobre la importancia de la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción.
3. Proporcionan una línea de base que permite medir y evaluar los resultados de las reformas orientadas a mejorar la transparencia y combatir la corrupción a lo largo del tiempo.

Los índices de percepción de la corrupción elaborados por *Transparency International* sitúan a nuestro país como uno en el que existen ALTOS NIVELES DE CORRUPCIÓN y recomienda que la gran corrupción debe pasar de las investigaciones a las sanciones efectivas. Los integrantes de las redes deben ser sancionados y los activos desviados deben reintegrarse al patrimonio nacional. También sugiere que las instituciones y organismos que forman parte del Sistema Nacional Anticorrupción sean evaluados en términos de su desempeño individual con un enfoque en resultados, así como mantener la intervención de la Unidad de Inteligencia Financiera y el Servicio de Administración Tributaria en materia anticorrupción.

La situación de la corrupción en México es preocupante. Sin importar el índice al que se haga referencia seguimos siendo de los países más corruptos del mundo.

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

Los índices mencionados anteriormente son realizados por organizaciones no gubernamentales, situación que genera la percepción de que los gobiernos no tienen un verdadero interés por medir la corrupción y combatirla. Es necesario que la sociedad se interese por documentarse en el tema de la corrupción y conozca el lugar que México ocupa en los índices internacionales. Mientras estos índices sigan posicionando a nuestro país como corrupto, la inversión extranjera se verá reducida por no garantizar transparencia de la situación financiera.

SÉPTIMA. Se comprueba la hipótesis planteada al comienzo de este documento, el SNA *no ha tenido el impacto que se preveía*. La corrupción es un fenómeno multifacético que ha rebasado la capacidad de espera del sistema, es decir, la realidad y los efectos de este fenómeno son tan graves que opacan los resultados institucionales alcanzados. El SNA no ha logrado bajar la percepción de la corrupción de los mexicanos; no se han emitido sentencias firmes a los involucrados en los grandes casos de corrupción; no se han recuperado los activos desviados; se ha puesto en duda la capacidad de la Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción para ir más allá de la denuncia y llevar a los responsables a juicio.

El presente trabajo arrojó que algunos de los motivos por los que el SNA no ha cumplido con los propósitos para los que fue creado:

A) Falta de apoyo político: Andrés Manuel López Obrador, presidente de México, ha manifestado en diversas ocasiones su posición respecto al SNA, considera que es una simulación y un gasto innecesario, además de aclarar que le tiene desconfianza y que él nunca estuvo de acuerdo con su creación.

Esto genera una debilidad institucional significativa sin un respaldo sólido y continuo por parte de los actores políticos, el SNA carece del impulso necesario para llevar a cabo investigaciones rigurosas y aplicar medidas efectivas contra la

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

corrupción. Lo que se traduce en la desconfianza pública generalizada y una percepción de impunidad en relación con los actos de corrupción.

B) Recomendaciones no vinculantes: El Comité Coordinador del SNA emite recomendaciones públicas no vinculantes ante las autoridades respectivas con el objeto de garantizar la adopción de medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para mejorar el desempeño del control interno. Sin embargo, al no ser jurídicamente vinculantes, pueden o no pueden ser aceptadas, ya que no existe la obligatoriedad del vínculo jurídico.

El carácter no vinculante de las recomendaciones emitidas limita la capacidad para asegurar la rendición de cuentas y la aplicación de medidas disciplinarias. A pesar de los esfuerzos para establecer mecanismos de control y supervisión, la falta de coerción en las recomendaciones debilita su impacto y reduce la efectividad del sistema en general.

C) Plataforma Digital Nacional incompleta: Este instrumento busca eliminar las barreras de información para que los datos públicos sean comparables, accesibles y utilizables a efecto de combatir cualquier acto de corrupción. Se compone de los siguientes sistemas electrónicos:

- I. Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal;
- II. Sistema de los servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas;
- III. Sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados;
- IV. Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización;

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

- V. Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción, y
- VI. Sistema de Información Pública de Contrataciones.

Empero, la Plataforma Digital Nacional aún no se encuentra funcionando en su totalidad, ya que algunas instituciones no se han interconectado; solo 4 de 6 sistemas tienen datos reales y en funcionamiento; respecto a los avances de interconexión subnacional en los sistemas 1, 2 y 3, para el cuarto trimestre del 2023, 29 entidades federativas reportaron avances. Sin embargo, las Secretarías Ejecutivas de los Sistemas Estatales Anticorrupción de la Ciudad de México, Oaxaca y Sonora no proporcionaron información al no responder al cuestionario correspondiente.

La incompletitud de esta plataforma diseñada para facilitar la transparencia y la colaboración entre las instituciones del SNA también constituye un factor importante. Sin una plataforma digital integral y funcional, la recopilación, el análisis y el intercambio de información se ven obstaculizados, lo que dificulta la detección y el seguimiento de los casos de corrupción.

D) Reducción en las sanciones administrativas a servidores públicos: De acuerdo con el Censo Nacional del Gobierno Federal elaborado por el INEGI, a nivel federal ha habido una disminución continua en las sanciones administrativas aplicadas a los servidores públicos en los últimos cinco años, con una reducción del 74% entre 2016 y 2020 en el número de servidores públicos sancionados. En cambio, a nivel local, el comportamiento de las sanciones administrativas aplicadas a los servidores públicos ha tenido un aumento entre 2014 y 2015, seguido de una disminución entre 2014 y 2020, y un repunte entre 2020 y 2021.

E) Reducción en las sanciones penales a servidores públicos: Existe una distancia considerable entre el enfoque punitivo adoptado en las normas jurídicas y la

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

realidad, lo que hace notorio lo deficiente del sistema judicial que contribuye a eternizar la impunidad. Entre 2014 y 2020, poco más del 60% de las investigaciones de delitos de corrupción (abuso de autoridad, peculado, ejercicio indebido del servicio público y cohecho los más perseguidos) fueron imputadas o acusadas. Entre 2013 y 2020, de 23,010 delitos de corrupción registrados en el país, solo 2,241 fueron sentenciados.

Los factores que determinan la disminución en las sanciones anteriores son:

- a) Reducción de auditoría y fiscalización de recursos públicos.
- b) Recortes presupuestales a instituciones fiscalizadoras.
- c) Integración incompleta de las instituciones del SNA.

Asimismo, la reducción en las sanciones administrativas y penales impuestas a los servidores públicos envía una señal contradictoria en la lucha contra la corrupción. Al disminuir las consecuencias para aquellos que violan la ley, se fomenta la impunidad y se socava la disuasión efectiva de conductas corruptas.

OCTAVA. Como propuesta ante la ineficacia del SNA e ineficiente combate a la corrupción en México me permito señalar que el sistema debe enfocarse en primer lugar en la sanción de los grandes casos de corrupción que han lastimado al país y en la recuperación de los activos desviados, la ciudadanía debe notar que los casos más importantes de corrupción no están quedando impunes y que el dinero desviado está regresando al patrimonio nacional. El ejecutivo federal y aquellos que se encuentran en el poder deben hacer pública su confianza en las instituciones anticorrupción para que desde ese momento se empiece a generar una mejor percepción de la corrupción por los mexicanos. Las recomendaciones emitidas por el Comité Coordinador del SNA deben cambiar su carácter a vinculantes para que verdaderamente garanticen la adopción de medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para mejorar el desempeño del control interno. La Plataforma Digital Nacional debe comenzar a operar al 100% a

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

la brevedad para facilitar la transparencia y la colaboración entre las instituciones del SNA. Se debe poner énfasis en que la corrupción no quede impune y se aumenten las sanciones administrativas y penales a servidores públicos y particulares que incurran en esta práctica ilegal, además se debe poner energía en la reparación del daño a las víctimas y también proteger a denunciantes, se debe garantizar que estos últimos no reciban represalias. La sociedad civil debemos involucrarnos más para generar un entorno seguro y propicio para que los particulares, las ONG y los medios de comunicación denunciemos los casos de corrupción.

La investigación realizada pone de manifiesto que el Sistema Nacional Anticorrupción en México enfrenta desafíos significativos. Para lograr un progreso significativo en la lucha contra la corrupción, es crucial abordar estos factores identificados. Solo mediante la adopción de acciones concretas y una voluntad política sólida se podrá avanzar hacia un sistema anticorrupción más efectivo y transparente en beneficio de la sociedad mexicana en su conjunto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Amparo Casar, María. *México: Anatomía de la corrupción*. México. CIDE. Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. 2015, p. 10. [En línea: 01 septiembre 2022]. Disponible en: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf

2. Auditoría Superior de la Federación. *Acerca de la ASF*. [En línea: 20 septiembre 2022]. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Section/45_Acerca_de_la_ASF

3. Bautista, Eduardo. Porfirio Díaz, el hombre de negocios... con los recursos del país. *El Financiero*. México 2015. [En línea: 08 noviembre 2023]. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/after-office/porfirio-y-su-peculiar-manera-de-emprender-al-pais/>

4. Carbonell, Miguel. *Transparencia, ética pública y combate a la corrupción: una mirada constitucional*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2009, p. 6 [En línea: 28 junio 2022]. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2785/3.pdf>

5. Código Penal Federal, última reforma, 2023.

6. Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. *Política Nacional Anticorrupción*. Enero 2020. México. P. 12. [En línea: 18 octubre 2022]. Disponible en: <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Pol%C3%ADtica-Nacional-Anticorrupti%C3%B3n.pdf>

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

7. Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. *Recomendación no vinculante a las legislaturas de los estados, relacionada con la selección de jueces y magistrados*. 2017. [En línea: 05 junio 2023]. Disponible en: <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2021/06/1.-recomen-jueces-y-magistrados.pdf>

8. Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. *Recomendación no vinculante dirigida a los congresos de las entidades federativas que en sus leyes locales anticorrupción hayan dispuesto la creación de sistemas estatales fiscalización, a que realicen las reformas legales conducentes para la correcta integración y funcionamiento de los sistemas locales anticorrupción en términos de la ley general del sistema nacional anticorrupción*. 2020. [En línea: 05 junio 2023]. Disponible en: <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2021/08/2Recomen Sist locales fiscalizacion.pdf>

9. Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. *Recomendación no vinculante para interconectarse con la plataforma digital nacional*. 2021. [En línea: 05 junio 2023]. Disponible en: <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2022/03/Recomen PDN-27Ene2022.pdf>

10. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma, 2023.

11. Convención Interamericana contra la Corrupción (B-58).

12. Del Castillo, Arturo. *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*. México: Auditoría Superior de la República Cámara de Diputados, LVIII Legislatura. 2003, p. 23. [En línea: 29 agosto 2022]. Disponible en: <https://www.asf.gob.mx/uploads/63 Serie de Rendicion de Cuentas/Rc5.pdf>

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

13. Diario Oficial de la Federación. *ACUERDO A/003/19. ACUERDO POR EL QUE SE INSTALA LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN COMBATE A LA CORRUPCIÓN*. [En línea: 22 septiembre 2022]. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551633&fecha=01/03/2019#gsc.tab=0

14. Diego Bautista, Óscar. *Cien años de corrupción en México a partir de la era postrevolucionaria 1917-2017*. Colección Cuadernos para prevenir y controlar la corrupción. México. 2017, p. 17. [En línea: 01 agosto 2022]. Disponible en: http://contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/librosetica/Cuadernos/Cuaderno_2_2017.pdf

15. Diego Bautista, Óscar. *Cinco Siglos de Corrupción*. Tiempo de Derechos. Abril 2020. México, p. 9. [En línea: 01 agosto 2022]. Disponible en: <http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/109751/2020%20REV%20DERECHO%20500%20a%20c3%b1os%20corrupcion.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

16. Diego Bautista, Óscar, et al. *Quinientos años de corrupción en México ¿Cómo llegamos hasta aquí? ¿Cómo salimos de aquí?* Universidad Autónoma del Estado de México. Tirant lo blanch. Ciudad de México, 2021, p. 58.

17. El Economista. *AMLO arremetió contra el Sistema Nacional Anticorrupción*. 2023. [En línea: 09 noviembre 2023] Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/AMLO-arremetio-contra-el-Sistema-Nacional-Anticorrupcion-20230125-0117.html>

18. Fiscalía General de la República. *¿Qué hacemos?* [En línea: 22 septiembre 2022]. Disponible en: <https://www.gob.mx/fgr/que-hacemos>

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

19. Gaceta del Senado. *Martes 26 de noviembre de 2019 / LXIV/2PPO-60-2543/99665*. [En línea: 05 junio 2023]. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/99665

20. Giles Navarro, César Alejandro. *¿Cómo se castiga la corrupción en México? Los resultados del combate a la corrupción a la luz de las sanciones administrativas y penales aplicadas a los servidores públicos 2013-2021*. Cuaderno de Investigación No. 12, DGDyP/IBD, CDMX, p. 45. [En línea: 20 junio 2023]. Disponible en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/5913/Cuaderno12_SancionesCorrupci%c3%b3n.pdf?sequence=1&isAllowed=y

21. González Llaca, Edmundo. *La corrupción: patología colectiva*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. 2005, p. 52. [En línea: 28 junio 2022]. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1680/6.pdf>

22. Iraheta Ávila, Moisés Israel. *Bo Rothstein y Aiysha Varraich, Making Sense of Corruption, Nueva York, Cambridge University Press, 2017, 184 pp*. Gestión y política pública. Volumen XXVIII, Núm.2, Segundo Semestre de 2019. México, p. 578-582. [En línea: 06 noviembre 2023]. Disponible en: <https://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojscide/index.php/gypp/article/view/632/164>

23. Labaqui, Ignacio. *Las causas de la corrupción: un estudio comparado*. Colección año IX No 14. P. 163-164. [En línea: 17 noviembre 2023]. Disponible en: <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/9894/1/causas-corrupcion-estudio-comparado.pdf>

24. Laboratorio Nacional de Políticas Públicas. *Reporte del taller de inteligencia colectiva como insumo para la formulación de una Política Nacional Anticorrupción*. México. 2018. P 19. [En línea: 17 octubre 2022]. Disponible en:

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2019/07/10.urpp_reporte_taller_Inpp.pdf

25. *Latinus*. Alertan que AMLO prepara iniciativa para desaparecer la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. México. 2022 [En línea: 09 noviembre 2023] Disponible en: <https://latinus.us/2022/01/27/amlo-prepara-iniciativa-desaparecer-secretaria-sistema-nacional-anticorrupcion/>

26. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, última reforma, 2021.

27. Ley de la Fiscalía General de la República, última reforma, 2021.

28. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, última reforma, 2021.

29. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, última reforma, 2023.

30. Ley sobre la celebración de tratados, última reforma, 2021.

31. Merino, Mauricio. *Etimología de la Corrupción*. Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara. México. Mayo de 2013. [En línea: 22 junio 2022]. Disponible en: <https://www.rendiciondecuentas.org.mx/etimologia-de-la-corrupcion/>

32. Naciones Unidas Oficina contra la Droga y el Delito. *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. 2004. [En línea: 11 febrero 2023]. Disponible en: https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

33. NEXOS. *Anuario de la corrupción 2021. Los casos de corrupción y la respuesta de siempre. Unidad de Investigación Aplicada de Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad*. Abril, 2022. México. [En línea: 15 agosto 2022]. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=67097>

34. OECD. *CONVENCIÓN PARA COMBATIR EL COHECHO DE SERVIDORES PÚBLICOS EXTRANJEROS EN TRANSACCIONES COMERCIALES INTERNACIONALES y Documentos Relacionados*. [En línea: 10 febrero 2023]. Disponible en: https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf

35. Organización de Estados Americanos. *¿Qué es el MESICIC? Portal Anticorrupción de las Américas – MESICIC*. [En línea: 10 febrero 2023]. Disponible en: <http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20el%20MESICIC%3F,Mecanismo%20Anticorrupci%C3%B3n%20de%20la%20OEA>.

36. Ortiz Ríos, Horacio. *¿Cómo se puede medir la corrupción?*. Animal Político. Plumaje. 2019. [En línea: 06 septiembre 2022]. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/factico/como-se-puede-medir-la-corrupcion/>

37. Pérez, Maritza. *Se estanca combate a la corrupción; México ocupa el lugar 124 de 180*. El Economista. México. 2022. [En línea: 25 octubre 2022] Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Se-estanca-combate-a-la-corrupcion-ocupa-el-pais-lugar-124-de-180-20220124-0169.html>

38. Pérez Porto, Julián y Merino, María. *Corrupción – Qué es, definición y concepto*. 7 de abril de 2011. [En línea: 22 junio 2022]. Disponible en: <https://definicion.de/corrupcion/>

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

39. Plataforma Digital Nacional. [En línea: 15 junio 2023]. Disponible en: <https://www.plataformadigitalnacional.org/>

40. Plataforma Digital Nacional. *Avances de interconexión subnacional. Sistemas 1, 2 y 3*. [En línea: 09 enero 2024]. Disponible en: <https://www.plataformadigitalnacional.org/mapa-avance/>

41. Pring, Coralie. Vrushi, Jon. *Barómetro Global de la Corrupción América Latina y el Caribe 2019*. Transparency International, p. 2. [En línea: 10 noviembre 2022]. Disponible en: https://images.transparencycdn.org/images/2019_GCB_LAC_Full_Report_ES.pdf

42. Rabasa P. Gamboa, Emilio. *Sistema Nacional Anticorrupción, IJ-UNAM*. 2019. [En línea: 09 noviembre 2023]. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=7eqD8OviVpM>

43. Real Academia Española. “Caciquismo” en el Diccionario de la Lengua Española. [En línea: 01 agosto 2022]. Disponible en: <https://dle.rae.es/caciquismo?m=form>

44. Real Academia Española. “Corrupción” en el Diccionario de la Lengua Española. [En línea: 22 junio 2022]. Disponible en: <https://dle.rae.es/corrupci%C3%B3n?m=form>

45. Rivera Loret de Mola, Gustavo. Qué es la corrupción... según los mexicanos. *Nexos*. Agosto 2017. [En línea: 05 julio 2022]. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=33376>

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

46. Rojas, Arturo. *Corrupción ha rebasado a los resultados del SNA*. El Economista. México 2022. [En línea: 09 noviembre 2023] Disponible en: <https://www.economista.com.mx/politica/Corrupcion-ha-rebasado-a-los-resultados-del-SNA-20221209-0009.html>

47. Rowland, Michel. “*Visión contemporánea de la corrupción. La hora de la transparencia en América Latina. El manual de anticorrupción en la función pública*” p. 3 en Abstencionismo y participación electoral. Cuadernos de CAPEL 49. Colección CAPEL. [En línea: 24 junio 2022]. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5005/18.pdf>

48. Secretaría de la Función Pública. *Acciones ejecutivas para prevenir la corrupción y evitar posibles conflictos de interés*. Gobierno de México. Septiembre de 2016. México. [En línea: 08 enero 2023]. Disponible en: <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/acciones-ejecutivas-para-prevenir-la-corrupcion-y-evitar-posibles-conflictos-de-interes-67846?state=published>

49. Secretaría de la Función Pública. *Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA)*. 2013. [En línea: 10 febrero 2023]. Disponible en: <https://www.gob.mx/sfp/documentos/convencion-interamericana-contra-la-corrupcion-oea>

50. Secretaría de la Función Pública. *Reforma en Materia de Transparencia*. Gobierno de México. 09 de septiembre de 2016. México. [En línea: 08 enero 2023]. Disponible en: <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/reforma-en-materia-de-transparencia-64474>

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

51. Secretaría de la Función Pública. Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). México. [En línea: 20 febrero 2023]. Disponible en: <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-nacional-anticorrupcion-64289?idiom=es>

52. Seguró, Miquel. *Hartos de Corrupción*. Herder Editorial. S.L. Barcelona. 2014.

53. Sistema Nacional Anticorrupción. ¿Cómo vamos?. [En línea: 08 septiembre 2022]. Disponible en: [https://www.sna.org.mx/wp-content/uploads/2021/12/Ficha INFORME 12 2021.pdf](https://www.sna.org.mx/wp-content/uploads/2021/12/Ficha_INFORME_12_2021.pdf)

54. Transparencia Mexicana. *Se estanca México en percepción de la corrupción: Transparencia Mexicana*. Enero del 2023. [En línea: 10 febrero 2023]. Disponible en: <https://www.tm.org.mx/ipc2022/>

55. Transparencia Mexicana. *Transparencia Internacional*. [En línea: 13 septiembre 2022]. Disponible en: <https://www.tm.org.mx/transparencia-internacional/>

56. *Transparency International. EL ABC DEL CPI: CÓMO SE CALCULA EL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN (IPC)*. 2021. [En línea: 28 septiembre 2022] Disponible en: <https://www.transparency.org/es/news/how-cpi-scores-are-calculated>

57. *Transparency International. Corruption Perceptions Index*. [En línea: 09 noviembre 2023]. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>

58. *Transparency International. “Corruption” - The Anti-Corruption Plain Language Guide*. Julio 2009. P. 14. [En línea: 23 junio 2022]. Disponible en: https://images.transparencycdn.org/images/2009_TIPlainLanguageGuide_EN.pdf

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

59. *Transparency International. Índice de Percepción de Corrupción 2020.* Licencia CC BY-ND 4.0 DE. 2021. [En línea: 10 octubre 2022] Disponible en: https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_Report_ES_0802-WEB.pdf

60. *Transparency International. Índice de Percepción de Corrupción 2021.* 2022. Licencia CC BY-ND 4.0 DE. [En línea: 16 octubre 2022]. Disponible en: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2022/01/CPI2021_Report_ES-web.pdf

61. *Transparency International. Índice de Percepción de Corrupción 2022.* Enero del 2023. Licencia CC BY-ND 4.0 DE. [En línea: 10 febrero 2023]. Disponible en: https://images.transparencycdn.org/images/Report_CPI2022_English.pdf

62. Trejo Alonso, Luis Jair. Corrupción: la comprensión del concepto multifacético desde diferentes enfoques. La política anticorrupción mexicana a revisión 2012-2021. *Gestión y Política Pública*, volumen temático 2021, p. 51. [En línea: 24 junio 2022]. Disponible en: <https://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojsaide/index.php/gypp/article/view/960/335>

63. Tribunal Federal de Justicia Administrativa. *Nuestra Historia.* [En línea: 10 septiembre 2022]. Disponible en: <https://www.tfja.gob.mx/tribunal/historia/>

64. World Justice Project. *México está en el lugar 113 de 139 países en Estado de Derecho, con la caída de una posición.* Washington, D.C. Octubre de 2021. [En línea: 03 diciembre 2022]. Disponible en: https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2021/10/Mexico_2021-WJP-Rule-of-Law-Index-Country-Press-Release-SP.pdf

Carlos Manuel Sandoval Montenegro

Tesis de Maestría: “La Corrupción en México. (In) Efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción”

65. World Justice Project. *¿Qué es World Justice Project?* [En línea: 3 diciembre 2022]. Disponible en: <https://worldjusticeproject.mx/nosotros/the-world-justice-project/>

66. Zavala Treviño, Juan Roberto. *Apuntes sobre la historia de la corrupción*. Primera edición, 2013. Universidad Autónoma de Nuevo León. México, p. 24. [En línea: 01 agosto 2022]. Disponible en: http://eprints.uanl.mx/3759/1/Apuntes_sobre_la_historia_de_la_corrupcion.pdf