



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
POSGRADO EN DERECHO
FACULTAD DE DERECHO

Eficacia del Sistema Nacional Anticorrupción

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO
DE MAESTRO EN DERECHO

Presenta:

José de Jesús Vásquez Méndez.

Directora de Tesis:

Dra. Pamela Ivonne Rodríguez Padilla.

Instituto de Investigaciones Jurídicas

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 06 de enero de 2020



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Tabla de contenido

Introducción	5
CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL DE LA CORRUPCIÓN	10
1. Concepto coloquial de «corrupción»	10
2. Concepto doctrinario de «corrupción»	15
3. Concepto de «corrupción» utilizado por los organismos internacionales	20
4. Concepto convencional de corrupción	22
4.1. <i>Convención Interamericana contra la Corrupción</i>	22
4.2. <i>Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales</i>	25
4.3. <i>Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción</i>	25
5. Concepto legal de corrupción en México	30
5. Una propuesta de concepto de «corrupción»	42
6. Clases de «corrupción»	49
CAPÍTULO II. LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO ANTES DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN	56
1. Índices e indicadores	56
2. Indicadores para la medición de la corrupción en el ámbito internacional	58
3. Índices para la medición de la corrupción en el ámbito internacional	62
3.1. <i>Barómetro de las Américas: 2010</i>	62
3.2. <i>Barómetro Global de la Corrupción 2013</i>	63
3.3. <i>Índice de Percepción de Corrupción</i>	63
3.4. <i>Índice de Competitividad</i>	64
3.5. <i>Latinobarómetro</i>	67

3.6.	<i>Índice del Fondo Monetario Internacional</i>	68
3.7.	<i>Índice de Estado de Derecho</i>	71
4.	Índices para la medición de la corrupción en el ámbito nacional	73
4.1.	<i>Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno</i>	73
4.2.	<i>Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental</i>	75
4.3.	<i>La Corrupción en México: Percepción, prácticas y sentido ético. Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad</i>	76
CAPÍTULO III. EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN		78
1.	El proceso legislativo de la reforma constitucional del Sistema Nacional Anticorrupción.	78
2.	Reforma constitucional en materia de combate a la corrupción	83
3.	Reformas legales en materia de combate a la corrupción.....	88
3.1.	<i>Ley de Coordinación Fiscal</i>	88
3.2.	<i>Ley General de Contabilidad Gubernamental</i>	89
3.3.	<i>Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación</i>	90
3.4.	<i>Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción</i>	91
3.5.	<i>Ley General de Responsabilidades Administrativas</i>	98
3.6.	<i>Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa</i>	120
3.7.	<i>Código Penal Federal</i>	121
CAPÍTULO IV. EFICACIA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN		159
1.	Concepto de «eficacia».....	159
2.	Cumplimiento de los objetivos de las reformas constitucional y legales.	161
3.	Funcionamiento de los órganos creados por el Sistema Nacional Anticorrupción.....	167
4.	Índices para la medición de la corrupción en el ámbito internacional publicados después de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción	171

4.1.	<i>Barómetro de las Américas 2016/2017</i>	171
4.2.	<i>Índice de Percepción de Corrupción</i>	173
4.3.	<i>Índice de Competitividad</i>	174
4.4.	<i>Latinobarómetro</i>	176
4.5.	<i>Índice de Estado de Derecho</i>	180
5.	Índices para la medición de la corrupción en el ámbito nacional publicados después de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción	181
5.1.	<i>Nota aclaratoria</i>	181
5.2.	<i>Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017</i>	182
6.	Cumplimiento de compromisos internacionales	186
6.1.	<i>Convención Interamericana contra la Corrupción</i>	186
6.2.	<i>Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales</i>	191
6.3.	<i>Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción</i>	191
	PROPUESTAS	196
	CONCLUSIONES	201
	FUENTES DE INVESTIGACIÓN	210
	Bibliografía	210
	Mesografía	211
	Relación de cuadros	218

Introducción

Son *vox populi* diversas expresiones que denotan conductas poco éticas o delictivas que la población ha identificado como referentes de corrupción, verbigracia: «Más ablanda “don dinero”, que sermón de misionero»¹, «Ayúdame a ayudarte»², «Póngase la del Puebla»³, «No le pido a Dios que me dé, sino que me ponga donde hay»⁴, «A í pa í chesco»⁵, «¿Cómo nos arreglamos?»⁶, «“Yo puedo más que tú”, le dijo el dinero a la justicia»⁷, «Ponerse guapo»⁸, «Acéiteme la mano»⁹, «Ahí se lo dejo a su criterio»¹⁰, «Con dinero baila el perro»¹¹, «Vivir fuera del presupuesto, es vivir en el error»¹² y «Un político pobre, es un pobre político»¹³.

Tales expresiones se encuentran arraigadas en nuestra cultura, incluso el presidente Enrique Peña Nieto manifestó que: «La corrupción es un asunto de orden a veces cultural, que es un flagelo de nuestras sociedades especialmente latinoamericanas y que si realmente queremos lograr un cambio de mentalidad, de conductas, de práctica, de asimilar nuevos valores éticos y morales debe ser un cambio estructural desde la sociedad»¹⁴; por otra

1 Tapia Tovar, Evangelina, *El que no transa no avanza. Compendio de sinvergüenzadas*. México, adaptación de Fernando Montes de Oca Sicilia, Otras inquisiciones, S.A. de C.V y Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2016, p. 20.

2 *Ibidem*, p. 32.

3 *Ibidem*, p. 42.

4 *Ibidem*, p. 54.

5 *Ibidem*, p. 74.

6 *Ibidem*, p. 84.

7 *Ibidem*, p.132.

8 *Ibidem*, p. 159.

9 *Ibidem*, p. 198.

10 *Ibidem*, p. 209.

11 *Ibidem*, p. 212.

12 Atribuido a César Garizurieta “El tlacuache”. Cfr. Mejía Prieto, Jorge, *Anecdotario mexicano ingenio y picardía*, México, DIANA S.A., 1982, p. 136.

13 Atribuido a Carlos Hank González. Cfr. Tapia Tovar, Evangelina, *op. cit.*, p. 140.

14 Participación de Enrique Peña Nieto en la Cumbre del Foro Económico Mundial, celebrado el 7 de mayo de 2015, minuto 40:32-40:53 Cfr. Presidencia Enrique Peña Nieto, publicado el 7 de mayo de 2015, en https://www.youtube.com/watch?v=YFED_dD2qBg, consultado el 03 de agosto de 2019.

parte, recientemente el presidente Andrés Manuel López Obrador refirió: «Esta enfermedad de la corrupción, yo hago un llamado a todos para que se vea así, es una enfermedad, este hacer terapias para reincorporar a mucha gente»¹⁵. Dichas afirmaciones son dogmáticas, pues no se encuentran soportadas por estudios y únicamente cobran relevancia por la calidad de su emisor.

Esta investigación presupone que el Sistema Nacional Anticorrupción goza de validez formal, material y de eficacia. La validez formal entendida como el acatamiento del procedimiento para la creación de las normas jurídicas; la validez material como el contenido justo de la norma; y la eficacia conceptualizada en dos sentidos, el primero de ellos, como la positividad de la norma, esto es, que efectivamente se cumple por sus destinatarios y es aplicado por los operadores de derecho; y el segundo, como el cumplimiento de los fines que persigue la norma.

Esta presunción es una proposición tentativa, pues a lo largo de la investigación será contrastada con el fenómeno de la realidad a la cual se refiere, es decir, confrontada con los datos de los niveles de corrupción de nuestro país, para verificar la eficacia del sistema o, por el contrario, la ineficacia del mismo, entendida como la disrupción entre la suposición científica y el fenómeno de la realidad.

Una segunda razón de la presunción de eficacia surge del principio jurídico que únicamente las afirmaciones y no las negaciones deben probarse, en virtud de que jurídicamente los hechos negativos escapan a la posibilidad de prueba, es decir, sólo la eficacia puede jurídicamente probarse y no la ineficacia.

Concatenado a lo anterior, se tiene afinidad con la postura epistemológica falsacionista de Karl Popper, pues la hipótesis que parte de la eficacia del Sistema Nacional Anticorrupción, es una premisa de carácter provisional y será contrastada con datos empíricos para determinar su validez,

¹⁵ Conferencia de prensa matutina desde Palacio Nacional, celebrada el 06 de mayo de 2019, minuto 34:20-34:37
Cfr. Presidencia Andrés Manuel López Obrador, publicado el 06 de mayo de 2019, en https://www.youtube.com/watch?v=p6bm_nEApnk, consultado el 03 de agosto de 2019.

es decir, la eficacia del sistema es susceptible de refutación y puede colapsar con la realidad, lo que a su vez permite la progresividad del conocimiento en la materia.

En este mismo sentido, si los datos de investigación arrojan que la directriz de la investigación no puede ser validada, se concluirá que no existen elementos que validen la eficacia del sistema o datos que revelen la ineficacia del mismo. Lo anterior obedece al hecho de que el informe de investigación sobre la corrupción, sólo puede éticamente concluir sustentado en los datos que se obtengan en la investigación, con el afán de revelar la verdad y no justificar una postura preconcebida.

Ahora bien, la primera reacción al escuchar que la corrupción es una enfermedad es, posiblemente, la hilaridad¹⁶, sin embargo, se estima que hacer un parangón de la corrupción como una enfermedad puede ser útil en la siguiente investigación. Es por ello, que se parte del supuesto que México está “enfermo” de corrupción, por lo tanto, se tendrá que determinar y entender cuáles son los síntomas de esa enfermedad, es decir, los requisitos que debe tener una conducta para ser considerada como constitutiva de corrupción. Por lo tanto, se recurrirá a conceptos de naturaleza coloquial, doctrinario, de organismos internacionales, convencional y legal, ejercicio que permitirá desarrollar un concepto propio.

16 Daniel Márquez Gómez y Beatriz Camarillo Cruz estiman, para el supuesto de que la corrupción se relacione con problemas en la amígdala, adaptación, lesiones cerebrales o secreción de serotonina, es que debería abordarse como un problema de salud mental y no como un problema jurídico, lo anterior al describir interesantes estudios como los de Neil Garrett, Stephanie C. Lazzaro, Dan Alieri y Tali Sharot, quienes afirman que la reducción de señal en la amígdala es sensible a la historia del comportamiento deshonesto consistente con la adaptación; por su parte Luis Carlos Álvaro González considera que las lesiones en la corteza prefrontal ventromedial del cerebro provocan que las respuestas ante los estímulos, o en este caso en particular las decisiones, carezcan de fondo moral y altruista y sean planas emocionalmente; por otra parte, G. Palma, H. Sánchez, E.N. Tovar y L.A. Zapata demostraron que la cantidad de transportadores del neurotransmisor de serotonina está involucrada con la tolerancia a la injusticia, con la honestidad y la sinceridad, estimando que a mayor transmisión de serotonina existirá un comportamiento más hábil y oportunista, el cual es típicamente observable en personas corruptas. *Cfr.* Márquez Gómez, Daniel y Camarillo Cruz, Beatriz, *La diasporología como una teoría del fenómeno de la corrupción en México*, México, UNAM y IJ, 2019, pp. 138-141.

Una vez que se haya identificado la “enfermedad” se recurrirá a los especialistas que diagnosticaron su gravedad antes de la reforma constitucional anticorrupción. En el capítulo segundo se analizarán los índices internacionales y nacionales, como el Barómetro de las Américas, el Barómetro Global de la Corrupción, el Índice de Percepción de la Corrupción, el Índice de Competitividad, el Latinobarómetro, el Índice del Fondo Monetario Internacional, el Índice de Estado de Derecho, el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental y la Corrupción en México: Percepción, prácticas y sentido ético. Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad. En cada una de ellas se verificarán los indicadores utilizados para medir la corrupción. Los índices serán los termómetros y las basculas; los indicadores representarán los grados, los kilogramos, el índice de masa corporal que permitirá determinar el nivel de corrupción con el que contaba el paciente.

Hecho lo anterior, a lo largo del tercer capítulo se analizará el tratamiento, que en el caso que nos ocupa, se identifica con el Sistema Nacional Anticorrupción. Dicho sistema se creó el 28 de mayo de 2015 cuando entró en vigor el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. Posteriormente, el 18 de julio de 2016, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reforman el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; el Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, así como el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción.

Es por ello que, se describirá el tratamiento aplicado, empezando por el proceso legislativo del Sistema, analizando las reformas constitucionales y legales, es decir, abordando las normas que se instituyeron en la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley Orgánica de Tribunal Federal de Justicia Administrativa y el Código Penal Federal.

Una vez aplicado el tratamiento, se recurrirá nuevamente a los índices internacionales y nacionales emitidos con posterioridad a la implementación del Sistema, como el Barómetro de las Américas, el Índice de Percepción de la Corrupción, el Índice de Competitividad, el Latinobarómetro, el Índice de Estado de Derecho y la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto. Del mismo modo, se evaluará si las reformas constitucionales y legales han cumplido con los objetivos que perseguía y si los órganos creados por el sistema se encuentran en funciones; de manera adicional, se confrontará el cumplimiento de compromisos internacionales relacionado con la forma en que se implementó el Sistema, se procurará mensurar los síntomas externos que permitan diagnosticar la cura del paciente o, por el contrario, la inocuidad del sistema; dicho de otra forma, si el Sistema Nacional Anticorrupción es un tratamiento eficaz o, por el contrario, un placebo. Finalmente, se realizarán propuestas para lograr la eficacia del Sistema enfocada a la racionalidad lógica-jurídica del mismo.

CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL DE LA CORRUPCIÓN

1. Concepto coloquial de «corrupción»

La corrupción es un término que se utiliza reiteradamente por legos y doctos, últimamente es usado indiscriminadamente para señalar un cáncer de la sociedad, un mal que aqueja al estado o el efecto de la crisis de aquél. Calificativos van y vienen para describirlo, sin embargo, a pesar de invocar la palabra como algo cuasi sacramental o cuasi tabú o sinónimo de caja de pandora, ¿conocemos su significado?

Esta investigación debe iniciar con el análisis del significado que la lengua española le asigna al término “corrupción”, desde el coloquial hasta las concepciones doctrinales y legales, sin soslayar la convencional sobre la materia. Esto nos permitirá esbozar una definición propia hacia el apartado final de este capítulo.

En 2015, la Universidad Autónoma Nacional de México realizó la Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad a la que denominó “La corrupción en México: percepción, prácticas y sentido ético”, donde se plantearon diversos reactivos que fueron considerados por los encuestados como hechos de corrupción, a saber:

Comprar exámenes (87.4%), alterar el medidor de luz (86.6%), alterar básculas en los mercados (86.5%), fingir una discapacidad para obtener limosna (84.7%), vender una tarea (83.6%), vender un automóvil sin mencionar sus fallas (83.6 %), copiar en un examen (82.8%), llevarse material escolar o pertenencias de los alumnos (82.7%), cobrar por dejar estacionarse en la vía pública (80.4%), presentación de justificantes médicos falsos (79.1%), alteración del reloj checador (77.5%), usar sin autorización la red inalámbrica del vecino (73.6%), ausencia de maestros sin justificación (72.6%), tomar el periódico del vecino si no lo ven (71.3%), llevarse artículos de (sic) otro tipo de material (papel de baño, jabón, galletas) (70.6%), pedir a otras personas que digan que no se encuentran cuando lo buscan (69 %), impresión de documentos no laborales en la oficina (65.1%), llamadas personales de la larga distancia realizadas en teléfonos de la oficina (61.5%), uso de internet en la oficina para fines personales (redes sociales, compras por internet) (60.8%).¹⁷

17 Marván Laborde, María *et. al.*, *La corrupción en México: percepción, prácticas y sentido ético. Encuesta Nacional de Corrupción y Legalidad*, México, UNAM, 2015, Colección: Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales, p. 90.

Lo anterior denota que la concepción coloquial de la corrupción en México es un término amplio que está relacionada a la deshonestidad y la mentira; sin embargo, es evidente que no existe claridad ni consenso en cuanto al concepto y actos que la constituyen. Se advierte que la corrupción en un sentido coloquial no sólo abarca delitos o faltas administrativas cometidas por un servidor público o está relacionada con la función pública, sino que es identificada con actos poco éticos entre particulares (por ejemplo, se percibe como corrupción el tomar un periódico de un vecino, pedir limosna so pretexto de una discapacidad, copiar en un examen o incluso pedir a otras personas que digan que no se encuentran cuando los buscan).

Es una práctica usual que una persona al desconocer o tener duda sobre el significado de una palabra, lo primero que hace es generarse una idea con la etimología de la palabra, o bien, recurrir a los diccionarios –tanto generales como especializados– para poder entender el alcance del término desconocido o dudoso.

Así pues, la palabra corrupción proviene del latín *corruptio*, compuesto por el prefijo *con-* (junto, globalmente); la raíz del verbo *rumpere* (quebrar, partir, hacer pedazos, hacer estallar), que se relaciona con la raíz *reup* (arrebatar o romper) y el sufijo *-tio*, que indica acción y efecto. *Corruptio* se refería a la acción y efecto de destruir o alterar globalmente por putrefacción, dañar, sobornar o pervertir a alguien.¹⁸ *Corruptio, onis* es identificada con putrefacción. Ahora bien, cuando se refiere a la corrupción de costumbres, como *corrupti mores*, se entiende como utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho económico de sus gestores.¹⁹

Para la Real Academia de la Lengua, el vocablo *corrupción* implica la acción y efecto de corromper o corromperse; además, es una práctica que se gesta en cualquier tipo de organización, consistente en la utilización de las

¹⁸ <http://etimologias.dechile.net/?corrupcio.n>, consultado el 10 de febrero de 2019.

¹⁹ Cfr. De Col, José Juan, *Diccionario Auxiliar Español-Latino para el uso moderno del latín*, Argentina, Instituto Superior Juan XXIII, 2007, p. 277.

funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.²⁰ Esta definición estima la existencia correlativa de la utilización de una función y la obtención de un provecho, como elementos esenciales del término corrupción; de igual forma, es posible advertir que su uso no es exclusivo de una organización estatal, sino que puede ser utilizada en cualquier tipo de organización, sea pública o privada. Además, se señala la existencia de una acción conjunta de romper o quebrar algo. Finalmente, debe señalarse que esta concepción es la misma que se utilizó para referirse a la expresión *corrupti mores*.

Ahora bien, realizada la primera acción que dicta el sentido común y sin perder de vista que el objeto de esta investigación es obtener un término jurídico, es conveniente recurrir a diccionarios especializados como el *Vocabulario de Jurisprudencia* de Isidro A. Montiel y Duarte, el *Diccionario Jurídico* de Juan Palomar de Miguel y el *Diccionario Jurídico Teórico Práctico* de Rafael Martínez Morales.

El primero de ellos no previó la definición de corrupción, pero sí los verbos *corromper*, *corrumpere* y el sustantivo *corruptela* en los siguientes términos:

Corromper, sobornar, seducir, cohechar. Lo 1º es mudar la forma, viciar el fondo de las cosas, alterar sus calidades esenciales; lo 2º es tentar los ánimos y ganarlos con manejos sordos, haciéndolo de parte del que los solicita para malos fines; lo 3º es atraer á uno á malos fines extraviándolo y apartándolo de su deber; y lo 4º es ganar á uno con dádivas para que haga lo que se desea, aun cuando falte á la razón, á la equidad y á la justicia.

Corrumpere. Estuprar. En la ley Aquilia tiene varias significaciones.

Corruptela. Mala costumbre ó abuso introducido contra ley o derecho ²¹

Puede advertirse que, en 1878, los términos corromper, sobornar, cohechar tenían significados diversos en México, además, era utilizado comúnmente el término “corruptela” y no corrupción para describir un abuso en contra de ley, el derecho o incluso una mala costumbre.

²⁰ Cfr. <http://dle.rae.es/srv/fetch?id=B0dY4I3>, consultado el 21 de enero de 2019.

²¹ Montiel y Duarte, Isidro A, *Vocabulario de Jurisprudencia*, S.N.E, México, SCJN, 2007, reproducción de la versión facsimilar de la V. e Hijos de Murguía de 1878, p. 87.

Por otra parte, el *Diccionario Jurídico* de Juan Palomar de Miguel define a los términos corromper, corrupción, corrupto y corruptor, de la siguiente forma:

Corromper. (lat. *corrumpere*.) tr. Alterar y trastocar la forma de alguna cosa (ú. t. r.). // Dañar, podrir, depravar; echar a perder (ú. t. r.). // Cohechar o sobornar al juez, o a cualquiera persona, con dádivas o de otra forma. // fig. Seducir o pervertir a una mujer. //fig. Viciar, estragar, pervertir (ú. t. r.)... *Corrupción*. (lat. *Corruptio*.) f. Acción y efecto de corromper o corromperse. // Vicio o alteración en un libro o escrito. // fig. Vicio o abuso introducido en las cosas no materiales, como en las palabras o vocablos, en las costumbres, en la educación. // fig. Perversión en que incurre un funcionario público o cualquier otra persona responsable del manejo de fondos o de bienes de otros, tolerando actos fraudulentos de sus subordinados y participando él mismo en las ganancias por esta conducta ilícita. // **de menores**. Der. Aberración sexual por la que se introduce un menor a prácticas lujuriosas, prematuras y depravantes, tendientes a consumir actos de perversión sexual, lo cual afecta a la esfera de la honestidad y de la moralidad del mismo...

Corrupto, ta. (lat. *corruptus*.) p. p. irreg. de corromper.// adj. y s. Que se deja o ha dejado sobornar, o que ha incurrido en cualquier acto de corrupción.

Corruptor, ra. (lat. *corruptor*.) adj. y s. Que corrompe. // Der. Responsable de corrupción (se dice sobre todo del que promueve la de niños o jóvenes o la de mujeres hasta entonces de buena fama).²²

De las definiciones transcritas del *Diccionario* de Juan Palomar de Miguel se advierte que la corrupción de un objeto o sujeto implica un daño, una depravación; esta idea evoca la expresión “corrupción de la carne”, la cual es utilizada en el ámbito religioso para referirse al acto de descomposición o pudrición del cuerpo.

Las definiciones de Juan Palomar de Miguel y de la Real Academia de la Lengua permiten identificar la existencia de dos acciones y de dos sujetos que pueden actualizar la corrupción. La primera acción –corromper– implica que un sujeto actúe activamente sobre otro pervirtiéndolo, es por ello, que se puede hablar de un corruptor y un corrupto, pues se requiere la existencia forzosa de dos personas distintas. La segunda acción –corromperse– implica la existencia de un solo sujeto, el corrupto, *per se*, se corrompe, no requiere a un corruptor, incluso podría estimarse que ambas categorías convergen en el mismo sujeto, es decir, el corrupto es corruptor de sí mismo.

²² Palomar de Miguel, Juan, *Diccionario para Juristas*, 3a ed., México, Porrúa, 2008, Tomo I A-I, pp. 397-398.

Con antelación se hizo la referencia de que la corrupción implicaba la utilización de una función; con la definición de Juan Palomar de Miguel, se advierte que esa función debe ser pública, o bien, desempeñada por una persona responsable del manejo de bienes o recursos; además, se consolida la idea de la existencia correlativa de un provecho o ganancia.

Por otra parte, el *Diccionario jurídico teórico práctico* de Rafael Martínez Morales define a la corrupción en los siguientes términos:

Corrupción (ADMINISTRATIVO, PENAL). Alteración, putrefacción, en sentido figurado, para designar una situación en la cual el servidor público obtiene de manera ilegal, para sí o para terceros a quienes desea favorecer, beneficios de carácter material o prebendas.

(...)

Los actos de corrupción suelen ser: cohecho, tráfico de influencias, soborno, concusión, enriquecimiento ilícito, extorsión, ejercicio indebido del servicio público, uso indebido de atribuciones y facultades, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, delitos cometidos contra la administración de justicia, revelación de secretos, fraude, violación de garantías constitucionales, entre otros.²³

La definición de Rafael Martínez Morales estima que la putrefacción o alteración no es literal, sino en sentido figurado, además, el beneficio debe ser obtenido por un servidor público. Sin embargo, la enumeración de actos de corrupción vuelve a generar confusión, pues estima que la violación de garantías constitucionales es corrupción²⁴²⁵, por lo tanto, si un servidor público transgrede el derecho de audiencia, no sólo actualiza un acto de autoridad para los efectos del amparo, además debe calificársele de acto de corrupción. Es de

23 Martínez Morales, Rafael, *Diccionario jurídico teórico práctico*, México, IURE editores S.A. de C.V, 2008, pp. 232-233.

24 Este es el sentido que sostiene Luis Daniel Vázquez Valencia, quien estima que la corrupción incide en el cumplimiento de las obligaciones de garantizar y de proteger en materia de derechos humanos que tiene el Estado, *Cfr.* Vázquez Valencia, Luis Daniel, “¿Cuáles son las relaciones entre la corrupción y los derechos humanos? en Curso Anticorrupción: Introducción a conceptos y perspectiva práctica, Semana 2: Corrupción y Derechos Humanos, en <https://www.coursera.org/learn/anticorrupcion-introduccion/lecture/AOdTZ/cuales-son-las-relaciones-entre-la-corrupcion-y-los-derechos-humanos>, consultado el 06 de enero de 2020.

25 Es muy interesante la disertación de Daniel Márquez Gómez y Beatriz Camarillo, relativo que la corrupción transgrede el derecho humano a la buena administración, lo cual tiene su antecedente en el Capítulo V “Ciudadanía” de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública. *Cfr.* Márquez Gómez, Daniel y Camarillo Cruz, Beatriz, *op. cit.*, pp. 87-93.

destacarse que esta definición fue citada en el Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales; de anticorrupción y participación ciudadana, de gobernación, y de estudios legislativos, segunda, sobre la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan o derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.²⁶

Ante la imposibilidad de obtener una concepción homogénea al recurrir a diccionarios generales y jurídicos, se torna necesario acudir al ámbito doctrinario como una segunda instancia para poder acceder a un concepto de semántica universal.

2. Concepto doctrinario de «corrupción»

La corrupción es concebida como un fenómeno que provoca diversas consecuencias que repercuten negativamente en los ámbitos político, económico y social; al respecto Antonio María Costa, Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, afirma que aquélla en el primer ámbito “erosiona la confianza de las personas en los políticos y en las instituciones, generando descrédito y apatía, debilitando, por ende, la base de los sistemas democráticos”²⁷; por lo que toca al rubro económico, la corrupción provoca “distorsión en los mercados, desaliento en las inversiones, un aumento del riesgo y los costos de la actividad económica en general, al mismo tiempo que impacta seriamente en los recursos del

26 Dictamen de las Comisiones Unidas de puntos constitucionales; de anticorrupción y participación ciudadana, de gobernación, y de estudios legislativos, segunda, sobre la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan o derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, p. 49, en http://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios_legislativos2/docs/dictamen_140415.pdf, consultado el 06 de enero de 2020.

27 Cfr. Naciones Unidas, *Con la corrupción todos pagan. Compendio de instrumentos jurídicos universales y regionales contra la corrupción*, México, *United Nation Publication*, 2009, p. 7.

Estado, al reducir significativamente los ingresos fiscales derivados de la actividad económica legítima”²⁸; respecto del ámbito social ocasiona “el desvío de recursos que debieran estar destinados a los más necesitados, altera los patrones de gasto e inversión pública y, en general, retrasa deteniendo en ocasiones el desarrollo económico, perjudicando principalmente a los sectores de menores recursos.”²⁹ Al respecto, afirma Hugo Concha Cantú que:

Desde la perspectiva sociológica se refiere que la corrupción es una práctica consistente en la realización de actos ilícitos o la utilización de medios económicos o materiales de manera inapropiada para conseguir un beneficio personal. Desde la mirada ética, se le asocia con la deshonestidad; en el mundo de la filosofía, con la injusticia y la desigualdad; en el mundo de la economía, con las distorsiones al mercado y a los precios, y en el mundo del derecho, con conductas delictivas como soborno, extorsión, peculado, malversación, colusión, abuso de funciones, tráfico de influencias, obstrucción de la justicia y lavado de dinero, entre las más frecuentes.³⁰

En el ámbito académico, existen un sinnúmero de definiciones de la corrupción. Por ejemplo, Pedro Salazar Ugarte la conceptualiza como el “abuso del derecho, a través del derecho en detrimento del derecho”³¹.

Víctor M. Martínez Bullé Goyri la considera un “fenómeno que ha existido siempre, en todo el mundo y en las más diversas culturas (...) identificada como una conducta negativa que causa daño a la vida social y también a la economía de los países”.³²

Para Ximena Puente de la Mora es un “problema complejo, con el cual la sociedad ha lidiado desde hace miles de años y que cuenta con una amplia multiplicidad de enfoques que van desde lo social y cultural, hasta lo económico y lo político”³³.

28 *Idem*.

29 *Idem*

30 Concha Cantú, Hugo, “El fenómeno de la corrupción en el estado democrático” en Marván Laborde, María, *op. cit.*, pp. 33-35.

31 Salazar Ugarte, Pedro, “Nota introductoria”, en Salazar Ugarte, Pedro *et. al.* (Coord.), *¿Cómo combatir la corrupción?*, México, UNAM e IJ, 2017, p. XII.

32 Martínez Bullé Goyri, Víctor M, “¿Todos somos corruptos? El problema es ético, no jurídico”, en Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.*, p. 64.

33 Puente de la Mora, Ximena, “La transparencia y el acceso a la información como herramientas contra la corrupción”, en Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.*, p. 107.

Por su parte, Oscar Mena Ford la define como:

Problema de Estado, en un sentido general, es causa de otros males que perjudican al país (...) atenta contra el Estado de derecho; es un obstáculo para las buenas prácticas de gobierno; genera desconfianza en los gobernantes; entorpece el crecimiento económico, social, político y cultural; crea inestabilidad en los estados; quebranta la confianza de los mercados y las empresas; provoca pérdida de competitividad; acomete contra la democracia, transgrediendo el principio de igualdad de los ciudadanos frente a la ley, etcétera.³⁴

Elvia Arcelia Quintana Adriano la conceptualiza como “un cáncer que aqueja a la sociedad y que impide el crecimiento y desarrollo económico general del país”.³⁵

Por su parte, Gianfranco Pasquino la define como el “fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa”.³⁶

Víctor Mauricio Castañeda Rodríguez advierte que de los primeros autores que conceptualizaron a la corrupción se puede encontrar a Joseph Nye quien, en 1967, la definió como “abuso del poder público para obtener ganancias privadas”.³⁷

En este mismo sentido, David Arellano Gault, Ulises Flores Llanos y José Antonio Sánchez Cetina³⁸ estiman que el concepto de corrupción de Joseph Nye es “un comportamiento que desvía los deberes formales de un rol público debido al sentido pecuniario privado (personal, familia cercana,

34 Guerra Ford, Oscar, “Medios y mecanismos para combatir la corrupción”, en Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.* p. 147.

35 Quintana Adriano, Elvia Arcelia, “La corrupción en la actividad mercantil del Estado”, en Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.*, p. 177.

36 Pasquino, Gianfranco *et. al.*, *Diccionario de Ciencia Política*, México, Siglo XXI Editores, 1988, p. 438.

37 *Cfr.* Castañeda Rodríguez, Víctor Mauricio, Una investigación sobre la corrupción pública y sus determinantes, en <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S018519181630023X>, consultado el 01 de agosto de 2018.

38 Arellano Gault, David, Flores Llanos, Ulises y Sánchez Cetina, José Antonio, “Análisis comparativo de metodologías utilizadas para la medición de la corrupción”, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Realidad, Datos y Espacio. Revista internacional de estadística y geografía vol. 1, núm 1, enero-abril, 2019 p. 33, en <https://www.inegi.org.mx/rde/2019/04/23/analisis-comparativo-de-metodologias-utilizadas-para-la-medicion-de-la-corrupcion/>, consultado el 01 de agosto de 2018.

camarilla privada) del estatus de ganancias o que viola las reglas del ejercicio del deber contra ciertos tipos de influencia privada.” Dichos autores, destacan que organismos como el Banco Mundial y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, tomaron como base dichas definiciones. Lo cierto es que, el concepto de corrupción de Joseph Nye es un tanto más complejo, pues lo formuló de la siguiente forma:

Comportamiento que desvía los deberes formales de una función pública debido a ganancias privadas (personal, familia cercana, camarilla cercana), pecuniarias o de estatus; o viola las reglas contra el ejercicio de ciertos tipos de influencia privada. Esto incluye comportamientos como el soborno (uso de recompensas para pervertir el juicio de una persona en una posición de confianza); nepotismo (otorgamiento de patrocinio en razón de una relación adscriptiva en razón del mérito) y apropiación indebida (apropiación ilegal de recursos públicos para uso privado).³⁹

Por su parte, Robert Klitgaard esbozó fórmulas que explican la corrupción. La original reza de la siguiente manera:

$$C = M + D - T$$

Donde la *C* de *corrupción* es entendida como el “Monopolio de decisión pública” (*M*) más “Discrecionalidad” (*D*) menos “Transparencia” (*T*).

Que un Estado desarrolle mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, no es un factor determinante para la existencia de corrupción, puesto que la transparencia no basta *per se* para reducirla, con posterioridad se modificó la fórmula de la siguiente forma:

$$C = M + D - R$$

39 Behaviour which deviates from the normal duties of a public role because of private-regarding (personal, close family private clique), pecuniary or status gains; or violates rules against the exercise of certain types of private-regarding influence. This includes such behavior as bribery (use of rewards to pervert the judgment of a person in a position of trust); nepotism (bestowal of patronage by reason of ascriptive relationship rather than merit); and misappropriation (illegal appropriation of public resources for private regarding use). Cfr. Nye, Joseph, “Corruption and Political Development: Cost-Benefit Analysis”, Heidenheimer, Harold J. y Johnston, Michael (editors), Political corruption. Concepts & Contexts. 3a. ed., New Jersey, Transation Publishers, 2002, p. 284, en https://books.google.com.mx/books?hl=es&lr=&id=49y50pzjAzAC&oi=fnd&pg=PA2,81&dq=nye+corruption&ots=WeqmfbiE6e&sig=ybKQhOjH0UUz2SLpOMZW_07IAx8&redir_esc=y#v=onepage&q=nye%20corruption&f=false, consultado el 01 de agosto de 2019.

La Corrupción (C) es igual al “Monopolio de la decisión pública” (M) más “Discrecionalidad” (M) menos “Responsabilidad por la decisión adoptada” (R).⁴⁰

A pesar de la modificación de la fórmula, se estima que adolece del mismo defecto de la primera, pues un acto de corrupción se actualiza con independencia de que el corrupto o corruptor generen una responsabilidad. En efecto, si se sigue la idea de que sólo cuando se sanciona a éstos se actualiza la corrupción, entonces la existencia de la conducta depende de un acto punitivo posterior.

Las definiciones de Víctor M. Martínez Bullé Goyri, Ximena Puente de la Mora, Oscar Mena Ford, Elvia Arcelia Quintana Adriano son retóricas y hacen énfasis en los efectos, pero no en las condiciones que deben actualizarse para poder verificar el concepto de corrupción.

En este mismo sentido, no se comparte la definición de Gianfranco Pasquino, pues un fenómeno es una manifestación no sólo material sino espiritual, por lo tanto, se llega al extremo de afirmar que la corrupción es un acto o hecho espiritual; además, la manifestación a actuar del servidor público, es un término subjetivo que no necesariamente se materializa en la realidad, la corrupción como fenómeno que impulsa puede ser identificada con la intención de realizar la conducta contraria a la norma, pero esa intención se genera en la psique del sujeto y no necesariamente se manifiesta en el mundo fáctico, verbigracia: un sujeto puede tener el impulso de sustraer bienes de un ente público, pero no lo hace; bajo la interpretación más general de la óptica de Pasquino, dicho sujeto es corrupto, porque tuvo el impulso.

Por su parte, Daniel Márquez Gómez y Beatriz Camarillo Cruz estiman que “el concepto de corrupción es un género que engloba diversas conductas que impactan <<horizontalmente>> en todos los espacios de la vida pública y

40 Cfr. Morales Canales, Lourdes, “Definiciones de corrupción (parte 1)”, en Curso del Sistema Nacional Anticorrupción, Módulo 1: Conceptualización de la corrupción: causas, diagnóstico y políticas, en <http://mooc.rendiciondecuentas.org.mx/mod/page/view.php?id=8>, consultado el 20 de abril de 2019.

privada colonizando y minando la institucionalidad”⁴¹, desarrollando el siguiente concepto base: “Es un fenómeno pluridimensional, de gran complejidad, con una infinitud de componentes, incluidas conductas y pensamientos que realiza el acusado de <<corrupción>>, que acontecen tanto en los ámbitos del espacio público como los denominados espacios privados.”⁴²

3. Concepto de «corrupción» utilizado por los organismos internacionales

En los organismos internacionales la situación no es diferente, Transparencia Internacional la conceptualiza como “el uso indebido del poder otorgado, para beneficio privado”⁴³.

A su vez, el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) la define como “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”⁴⁴.

En el documento sobre la *Lucha contra la corrupción en el sector educativo: métodos, herramientas y buenas prácticas*⁴⁵, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo reconoce que la formulación de las definiciones de corrupción ha sido problemática, incluso en documentos de

41 Los autores citados realizan también un análisis de los conceptos de corrupción, a las cuales les denominan narrativas, que van desde lo etimológico, pasando por Klitgaard, Rose-Ackerman, della Porta, Vannucci, Campos, Pradham, Garzón Valdés, lo cual es sumamente instructivo. Cfr. Márquez Gómez, Daniel y Camarillo Cruz, Beatriz, *op. cit.*, pp. 16-25.

42 *Ibidem*, p. 29

43 Cfr. Transparencia Internacional, “How do you define corruption?”, en <https://www.transparency.org/what-is-corruption#define>, consultado el 15 de mayo de 2019.

44 *Idem*.

45 Cfr. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Lucha contra la corrupción en el sector educativo: métodos, herramientas y buenas prácticas*, en https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Anti-corruption/Corruption_education_spanish.pdf, consultado el 15 mayo de 2019.

las Naciones Unidas, verbigracia: en la nota práctica sobre anticorrupción que el programa emitió en 2004, se hace referencia a un documento político aprobado por el Comité Ejecutivo en 1998 que definió la corrupción como “el abuso del poder público, oficial o de la autoridad en beneficio propio mediante el soborno, la extorsión, el tráfico de influencias, el nepotismo, el fraude o la malversación de fondos. Aunque la corrupción a menudo se relaciona con el gobierno y con los funcionarios públicos, también se da en el sector privado”, es por ello, que en el *Manual del Programa sobre Corrupción y Desarrollo* emitido en 2008 se amplió la definición para significar “el uso indebido del poder conferido en beneficio propio”⁴⁶. Finalmente, el programa adecuó su concepto para comprender a “la apropiación indebida de los bienes públicos, cuya provisión es responsabilidad del Estado”⁴⁷.

Por otra parte, el Banco Mundial refiere que la corrupción es “el uso de cargos públicos para ganancias personales”⁴⁸.

Salvo las conceptualizaciones que realizó, en 1998 y 2008, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, las definiciones de las organizaciones internacionales no refieren a la corrupción como actos deshonestos entre particulares, por el contrario, relacionan a la corrupción con el uso de poder público, más aún, con su abuso. Las definiciones estiman la existencia de dos elementos, por una parte, el uso indebido, el mal uso o el abuso del poder o puesto público y, por la otra, un beneficio o ganancia privada, sea propia o de un tercero.

46 *Idem*.

47 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, Estados Unidos, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2013, p. 7. Disponible en <https://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>, consultado el 15 de mayo de 2019.

48 Campos, J Edgardo y Bhargava, Vinay, “Introducción. Enfrentar una pandemia social”, en Campos, J Edgardo et. al., *Las múltiples caras de la corrupción*, Colombia, Banco Mundial y Mayol Ediciones S.A. 2009, p. xlvi, en [http://documents.worldbank.org/curated/en/831401468150568436/pdf/399850PUB0REPL1f0Corruption1S](http://documents.worldbank.org/curated/en/831401468150568436/pdf/399850PUB0REPL1f0Corruption1Spanish.pdf) panish.pdf, consultado el 01 de agosto de 2019.

4. Concepto convencional de corrupción

México ha ratificado tres instrumentos internacionales en materia de combate a la corrupción, a saber: la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos; la Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

4. 1. Convención Interamericana contra la Corrupción

La Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA) fue adoptada por los Estados de América en marzo de 1996, ratificada por nuestro país el 27 de mayo de 1997 y entró en vigor el 1º de julio de 1997.

El preámbulo de la convención establece que la corrupción “socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos”⁴⁹. Además, contempla en su artículo VI a los actos de corrupción en los siguientes términos:

1. La presente Convención es aplicable a los siguientes actos de corrupción:
 - a. El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
 - b. El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;

⁴⁹ Naciones Unidas, *Con la corrupción todos pagan. Compendio de instrumentos universales y regionales contra la corrupción*, S.N.E, México, *United Nations Publication*, 2009, p. 99.

- c. La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;
- d. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y
- e. La participación como autor, co-autor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.⁵⁰

Este instrumento internacional obliga al Estado mexicano a tipificar como delitos las conductas establecidas en el artículo VI, al soborno trasnacional previsto en el numeral VIII; al enriquecimiento ilícito contemplado en el artículo IX y al delito innominado estipulado en el artículo XI, las cuales están representadas en el siguiente cuadro:

DELITOS PREVISTOS EN LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Delito	Descripción
Soborno de funcionarios públicos nacionales	Art. VII. Actos de corrupción, a. El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
	Art. VII. Actos de corrupción, b. El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
	Art. VII. Actos de corrupción, c. La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;
Soborno trasnacional	Art. VIII. Soborno trasnacional. Ofrecer u otorgar a un funcionario público de otro Estado, directa o indirectamente, por parte de sus nacionales, personas que tengan residencia habitual en su territorio y empresas domiciliadas en él, cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios, como dádivas, favores, promesas o ventajas, a cambio de que dicho funcionario realice u omita cualquier acto, en el

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 102-103.

Delito	Descripción
	ejercicio de sus funciones públicas, relacionado con una transacción de naturaleza económica o comercial.
Enriquecimiento ilícito	Art. IX. Enriquecimiento ilícito. Incremento del patrimonio de un funcionario público con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos durante el ejercicio de sus funciones y que no pueda ser razonablemente justificado por él.
Delito innominado	<p>Art. XI Desarrollo progresivo. a. El aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero, por parte de un funcionario público o una persona que ejerce funciones públicas, de cualquier tipo de información reservada o privilegiada de la cual ha tenido conocimiento en razón o con ocasión de la función desempeñada.</p> <p>Art. XI Desarrollo progresivo. b. El uso o aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero, por parte de un funcionario público o una persona que ejerce funciones públicas de cualquier tipo de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte, a los cuales ha tenido acceso en razón o con ocasión de la función desempeñada.</p> <p>Art. XI Desarrollo progresivo. c. Toda acción u omisión efectuada por cualquier persona que, por sí misma o por persona interpuesta o actuando como intermediaria, procure la adopción, por parte de la autoridad pública, de una decisión en virtud de la cual obtenga ilícitamente para sí o para otra persona, cualquier beneficio o provecho, haya o no detrimento del patrimonio del Estado.</p> <p>Art. XI Desarrollo progresivo. d. La desviación ajena a su objeto que, para beneficio propio o de terceros, hagan los funcionarios públicos, de bienes muebles o inmuebles, dinero o valores, pertenecientes al Estado, a un organismo descentralizado o a un particular, que los hubieran percibido por razón de su cargo, en administración, depósito o por otra causa.</p>

Cuadro 1. Elaboración propia con datos del compendio de instrumentos universales y regionales contra la corrupción.

De la convención en comento es de destacarse que prevé a las acciones de corromper o corromperse, por lo cual, estima que el requerimiento o la aceptación de un servidor público, así como el ofrecimiento o el otorgamiento por parte de un particular a aquel, actualiza un acto de corrupción. Evidentemente contempla la existencia de dos sujetos, al corruto y al corruptor. Además, considera necesario un beneficio y aprovechamiento por parte de un funcionario público o persona en ejercicio de funciones públicas, ambos supuestos pueden ser englobados en el concepto jurídico de “servidor público”, en nuestro sistema jurídico.

4.2. Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales

La Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), fue adoptada por la Conferencia Negociadora el 21 de noviembre de 1997, ratificada por México el 22 de abril de 1999 y entró en vigor el 26 de julio siguiente.

Esta convención establece, en su preámbulo, que la corrupción es “un fenómeno ampliamente difundido 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”.⁵¹ Adicionalmente, en su artículo 1º, contempla el delito de corrupción de agentes públicos extranjeros, en los siguientes términos:

(U)na persona deliberadamente ofrezca, prometa o conceda cualquier beneficio indebido, pecuniario o de otra clase, directamente o mediante intermediarios, a un agente público extranjero para ese agente o para un tercero, con el fin de que el agente actúe o se abstenga de actuar en relación con el ejercicio de funciones oficiales con el fin de conseguir o de conservar un contrato u otro beneficio irregular en la realización de actividades económicas internacionales.

La convención establece que el ofrecimiento, promesa o concesión de un beneficio a un agente público, es la conducta del corruptor; lo cual se relaciona con un ejercicio de funciones oficiales que otorga ese beneficio irregular, identificable con la conducta del corrupto.

4.3. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

El 31 de octubre de 2003, la Asamblea General de las Naciones Unidas, a través de su resolución número 58/4, adoptó un documento internacional en materia de combate a la corrupción. Es por ello, que la Convención de las

⁵¹ *Ibidem*, p. 113.

Naciones Unidas contra la Corrupción fue abierta a firma en la ciudad de Mérida, México del 9 al 11 de diciembre de 2003, entró en vigor el 14 de diciembre siguiente y se ratificó el 20 de julio de 2004. En cuyo prefacio se estima que:

La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana.

Este fenómeno maligno se da en todos los países —grandes y pequeños, ricos y pobres— pero sus efectos son especialmente devastadores en el mundo en desarrollo. La corrupción afecta infinitamente más a los pobres porque desvía los fondos destinados al desarrollo, socava la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras. La corrupción es un factor clave del bajo rendimiento y un obstáculo muy importante para el alivio de la pobreza y el desarrollo.⁵²

La convención refiere que la corrupción es una plaga insidiosa, un fenómeno maligno y un factor clave, enuncia diversos efectos, pero no la conceptualiza. No obstante, en los artículos 15 a 25 se establece la obligación de los Estados de tipificar como delitos al soborno de funcionarios públicos nacionales; soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas; malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público; tráfico de influencias; abuso de funciones; enriquecimiento ilícito; soborno en el sector privado; malversación o peculado de bienes en el sector privado; blanqueo del producto del delito; encubrimiento, y obstrucción de la justicia. Lo anterior puede ser advertido en el siguiente cuadro:

DELITOS PREVISTOS EN LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN

Delito	Descripción
Soborno de funcionarios públicos nacionales	Art. 15...cuando se cometan intencionalmente : a) Promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin

⁵² Naciones Unidas, *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, S.N.E, EUA, *United Nations Publication*, 2004, p. iii.

Delito	Descripción
	de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales.
	Art. 15...cuando se cometan intencionalmente : b) La solicitud o aceptación por un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales.
Soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas	Art. 16. 1. ... intencionalmente , la promesa, el ofrecimiento o la concesión, en forma directa o indirecta, a un funcionario público extranjero o a un funcionario de una organización internacional pública , de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el ejercicio de sus funciones oficiales para obtener o mantener alguna transacción comercial u otro beneficio indebido en relación con la realización de actividades comerciales internacionales. Art. 16. 2... intencionalmente , la solicitud o aceptación por un funcionario público extranjero o un funcionario de una organización internacional pública , en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad, con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el ejercicio de sus funciones oficiales.
Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público	Art. 17. Se cometan intencionalmente , la malversación o el peculado, la apropiación indebida u otras formas de desviación por un funcionario público , en beneficio propio o de terceros u otras entidades, de bienes, fondos o títulos públicos o privados o cualquier otra cosa de valor que se hayan confiado al funcionario en virtud de su cargo.
Tráfico de influencias	Art. 18 ...cuando se cometan intencionalmente : a) La promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público o a cualquier otra persona, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido con el fin de que el funcionario público o la persona abuse de su influencia real o supuesta para obtener de una administración o autoridad del Estado Parte un beneficio indebido que redunde en provecho del instigador original del acto o de cualquier otra persona. Artículo 18...cuando se cometan intencionalmente : b) La solicitud o aceptación por un funcionario público o cualquier otra persona, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su provecho o el de otra persona con el fin de que el funcionario público o la persona abuse de su influencia real o supuesta para obtener de una administración o autoridad del Estado Parte un beneficio indebido.
Abuso de funciones	Art. 19. Cometa intencionalmente , el abuso de funciones o del cargo , es decir, la realización u omisión de un acto, en violación de la ley, por parte de un funcionario público en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener un beneficio indebido para sí mismo o para otra persona o entidad.

Delito	Descripción
Enriquecimiento ilícito	Art. 20. Se cometa intencionalmente , el enriquecimiento ilícito, es decir, el incremento significativo del patrimonio de un funcionario público respecto de sus ingresos legítimos que no pueda ser razonablemente justificado por él.
Soborno en el sector privado	Artículo 21. Se cometan intencionalmente en el curso de actividades económicas, financieras o comerciales: a) La promesa, el ofrecimiento o la concesión, en forma directa o indirecta, a una persona que dirija una entidad del sector privado o cumpla cualquier función en ella , de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona, con el fin de que, faltando al deber inherente a sus funciones, actúe o se abstenga de actuar. Art. 21. Se cometan intencionalmente en el curso de actividades económicas, financieras o comerciales: b) La solicitud o aceptación, en forma directa o indirecta, por una persona que dirija una entidad del sector privado o cumpla cualquier función en ella, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona, con el fin de que, faltando al deber inherente a sus funciones, actúe o se abstenga de actuar.
Malversación o peculado de bienes en el sector privado	Art. 22. Cuando se cometan intencionalmente en el curso de actividades económicas, financieras o comerciales, la malversación o el peculado, por una persona que dirija una entidad del sector privado o cumpla cualquier función en ella, de cualesquiera bienes, fondos o títulos privados o de cualquier otra cosa de valor que se hayan confiado a esa persona por razón de su cargo.
Blanqueo del producto del delito	Artículo 23. Cuando se cometan intencionalmente : a) i) La conversión o la transferencia de bienes, a sabiendas de que esos bienes son producto del delito, con el propósito de ocultar o disimular el origen ilícito de los bienes o ayudar a cualquier persona involucrada en la comisión del delito determinante a eludir las consecuencias jurídicas de sus actos; Art. 23. Cuando se cometan intencionalmente : a) ii) La ocultación o disimulación de la verdadera naturaleza, el origen, la ubicación, la disposición, el movimiento o la propiedad de bienes o del legítimo derecho a éstos, a sabiendas de que dichos bienes son producto del delito; Art. 23. Cuando se cometan intencionalmente : b) Con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico: i) La adquisición, posesión o utilización de bienes, a sabiendas, en el momento de su recepción, de que son producto del delito. Art. 23. Cuando se cometan intencionalmente : b) Con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico: ii) La participación en la comisión de cualesquiera de los delitos tipificados con arreglo al presente artículo, así como la asociación y la confabulación para cometerlos, la tentativa de cometerlos y la

Delito	Descripción
	ayuda, la incitación, la facilitación y el asesoramiento en aras de su comisión.
Encubrimiento	Cuando se cometan intencionalmente tras la comisión de cualesquiera de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención, pero sin haber participado en ellos, el encubrimiento o la retención continua de bienes a sabiendas de que dichos bienes son producto de cualesquiera de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención.
Obstrucción de la justicia	<p>Art. 25. Cuando se cometan intencionalmente:</p> <p>a) El uso de fuerza física, amenazas o intimidación, o la promesa, el ofrecimiento o la concesión de un beneficio indebido para inducir a una persona a prestar falso testimonio o a obstaculizar la prestación de testimonio o la aportación de pruebas en procesos en relación con la comisión de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención;</p> <p>Art. 25. Cuando se cometan intencionalmente:</p> <p>b) El uso de fuerza física, amenazas o intimidación para obstaculizar el cumplimiento de las funciones oficiales de un funcionario de la justicia o de los servicios encargados de hacer cumplir la ley en relación con la comisión de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención. Nada de lo previsto en el presente artículo menoscabará el derecho de los Estados Parte a disponer de legislación que proteja a otras categorías de funcionarios públicos.</p>

Cuadro 2. Elaboración propia con datos de la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*.

Esta convención es el instrumento jurídico que contiene la mayor descripción de conductas que pueden ser consideradas como actos de corrupción, lo primero que debe destacarse es que el soborno de funcionarios públicos nacionales, de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas, la malversación o peculado, la apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público y el abuso de funciones, se actualizan por conductas intencionales, por lo tanto, dolosas, excluyendo la posibilidad de un acto de corrupción culposo. El segundo elemento indispensable es la obtención de un “beneficio indebido” para el servidor público, o bien, para un tercero. El tercer factor en común se actualiza cuando el servidor público actué o se abstenga de actuar en el cumplimiento de funciones oficiales.

Ahora bien, el convenio prevé conductas de corrupción entre particulares, en sus artículos 21 y 22, estima como delitos al soborno y a la malversación o peculado de bienes en el sector privado, lo cual torna evidente, que la regulación no se limita a la función pública, sino también que puede actualizarse en la relación entre particulares sin intervención de un funcionario público.

Esta descripción permite advertir la existencia de dos tipos de corrupción, la pública y la privada, aquella en donde interviene un órgano del Estado y otra en la cual interviene una organización que no reúne la calidad de pública; en ambas prevalece el beneficio de un tercero y el mal ejercicio de una función. Este es el momento adecuado para hacer la aclaración que el concepto que se busca definir es el de corrupción en el ámbito público, pues sobre él versa el Sistema Nacional Anticorrupción como se podrá corroborar en las siguientes líneas.

Finalmente, debe destacarse que los delitos de blanqueo del producto del delito, encubrimiento y obstrucción de la justicia, previstos en los artículos 23, 24 y 25 de la citada convención, no son considerados delitos por hechos de corrupción, sino que están relacionados con dichos delitos; en otras palabras, quien encubra un delito de corrupción sin haber participado en él, no actualiza *per se* un delito de corrupción sino un delito de encubrimiento.

5. Concepto legal de corrupción en México

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no existe una definición de la corrupción, aunque en la tradición jurídica mexicana se han agregado conceptos como el de delincuencia organizada que prevé el noveno párrafo del artículo 16, o bien, el de servidor público que establece el artículo 108.

A pesar de no conceptualizar a la corrupción, la carta magna introduce el término “hecho de corrupción” en el título cuarto, es decir, agrega otro concepto diferenciado al de corrupción.

En este mismo sentido, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción tampoco define a la corrupción, únicamente establece en su artículo 1o, que su objeto es prevenir, investigar y sancionar faltas administrativas y los hechos de corrupción.

En este mismo sentido, ni la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa ni la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación ni la Ley de Coordinación Fiscal la General de Contabilidad Gubernamental ni la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República ni la Ley General de Responsabilidades definen a la corrupción.

A su vez, el 18 de julio de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción, en virtud del cual se reformaron el párrafo primero y el inciso e) del artículo 201; la denominación al Título Décimo; el párrafo primero del artículo 212; el artículo 213; el artículo 213 Bis; la denominación del Capítulo II del Título Décimo; el párrafo primero y su fracción III, los párrafos segundo y tercero del artículo 214; las fracciones VI, IX, XI, XIII y los párrafos segundo y tercero del artículo 215; los párrafos primero y segundo del artículo 216; la denominación del Capítulo V del Título Décimo; el párrafo primero, la fracción I y los incisos B), C), D), la fracción III y el párrafo segundo del artículo 217; los párrafos tercero y cuarto del artículo 218; la fracción I y el párrafo segundo del artículo 219; la fracción I y los párrafos tercero y cuarto del artículo 220; el párrafo segundo del artículo 221; las fracciones I, II y los actuales párrafos tercero y cuarto del artículo 222; las fracciones I, II, III y los párrafos tercero y cuarto del artículo 223; los actuales párrafos primero, segundo, cuarto, quinto y sexto del artículo 224; las fracciones VI, X, XIII, XVII, XX, XXIV, XXVIII y XXXII del artículo 225; se adicionaron un párrafo tercero con las fracciones I, II, un párrafo cuarto, un quinto párrafo con las fracciones I, II, III y IV, un sexto y un séptimo párrafos al artículo 212; un

inciso E) a la fracción I, una fracción I Bis con los incisos A) y B) y un párrafo segundo al artículo 217; un artículo 217 Bis; una fracción IV al artículo 221; una fracción III con los incisos a, b y un párrafo segundo recorriéndose los subsecuentes al artículo 222; un párrafo tercero recorriéndose los subsecuentes al artículo 224 y se derogó el cuarto párrafo del artículo 225 del Código Penal Federal.

En específico, el título décimo del Código Penal Federal denominado “Delitos cometidos por servidores públicos” se modificó por “Delitos por hechos de corrupción”, comprendiendo los tipos penales de ejercicio ilícito del servicio público en el artículo 214, abuso de autoridad en el artículo 215, coalición de servidores públicos en el artículo 216, uso ilícito de atribuciones y facultades en el artículo 217, delito innominado en el artículo 217 bis, remuneración ilícita en el artículo 217 Ter, concusión en el artículo 218, intimidación en el artículo 219, ejercicio abusivo de funciones en el artículo 220, tráfico de influencia en el artículo 221, cohecho en el artículo 222, cohecho a servidores públicos extranjeros en el artículo 222 bis, peculado en el artículo 223, enriquecimiento ilícito en el artículo 224. Adicionalmente el título decimo primero prevé los delitos contra la administración de justicia, específicamente en su artículo 225. A continuación, se presenta un cuadro de los tipos penales que actualizan delitos por hechos de corrupción:

DELITOS POR HECHOS DE CORRUPCIÓN

Delito	Descripción
Ejercicio ilícito del servicio público (Art. 214 fr. I CPF)	Ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales.
Ejercicio ilícito del servicio público (Art. 214 fr. II CPF)	Continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido.
Ejercicio ilícito del servicio público (Art. 214 fr. III CPF)	Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la administración pública federal centralizada, organismos descentralizados, empresa de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, de empresas productivas del Estado, de órganos constitucionales autónomos, del

Delito	Descripción
	Congreso de la Unión o del Poder Judicial, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades.
Ejercicio ilícito del servicio público (Art. 214 fr. IV CPF)	Por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice, o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión.
Ejercicio ilícito del servicio público (Art. 214 fr. V CPF)	Por sí o por interpósita persona, cuando legalmente le sean requeridos, rinda informes en los que manifieste hechos o circunstancias falsos o niegue la verdad en todo o en parte sobre los mismos
Ejercicio ilícito del servicio público (Art. 214 fr. VI CPF)	Teniendo obligación por razones de empleo, cargo o comisión, de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber, en cualquier forma propicie daño a las personas, o a los lugares, instalaciones u objetos, o pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado
Abuso de autoridad (Art. 215 fr. I CPF)	Cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto
Abuso de autoridad (Art. 215 fr. III CPF)	Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud;
Abuso de autoridad (Art. 215 fr. IV CPF)	Cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de obscuridad o silencio de la ley, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante él, dentro de los términos establecidos por la ley
Abuso de autoridad (Art. 215 fr. V CPF)	Cuando el encargado o elemento de una fuerza pública, requerido legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio se niegue a dárselo o retrase el mismo injustificadamente. La misma previsión se aplicará tratándose de peritos
Abuso de autoridad (Art. 215 fr. VI CPF)	Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de reinserción social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos, o centros de arraigo que, sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada, arraigada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; niegue que está detenida, si lo estuviere; o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente
Abuso de autoridad (Art. 215 fr. VII CPF)	Cuando teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no la haga cesar, también inmediatamente, si esto estuviere en sus atribuciones
Abuso de autoridad (Art. 215 fr. VIII CPF)	Cuando haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente
Abuso de autoridad (Art. 215 fr. IX CPF)	Obtenga, exija o solicite sin derecho alguno o causa legítima, para sí o para cualquier otra persona, parte del sueldo o

Delito	Descripción
	remuneración de uno o más de sus subalternos, dádivas u otros bienes o servicios
Abuso de autoridad (Art. 215 fr. X CPF)	Cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue empleo, cargo o comisión públicos, o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombró, o no se cumplirá el contrato otorgado.
Abuso de autoridad (Art. 215 fr. XI CPF)	Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación
Abuso de autoridad (Art. 215 fr. XII CPF)	Cuando otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público a cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación
Abuso de autoridad (Art. 215 fr. XIV CPF)	Obligar a declarar a las personas que se mencionan en el artículo 243 Bis, del Código Federal de Procedimientos Penales, acerca de la información obtenida con motivo del desempeño de su actividad
Abuso de autoridad (Art. 215 fr. V CPF)	Omitir realizar el registro inmediato de la detención correspondiente, falsear el Reporte Administrativo de Detención correspondiente, omitir actualizarlo debidamente o dilatar injustificadamente poner al detenido bajo la custodia de la autoridad correspondiente
Abuso de autoridad (Art. 215 fr. XVI CPF)	Incumplir con la obligación de impedir la ejecución de las conductas de privación de la libertad.
Coalición de servidores públicos (Art. 216 CPF)	Los que teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley, reglamento u otras disposiciones de carácter general, impedir su ejecución o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas.
Uso ilícito de atribuciones y facultades (Art. 217 fr. I inc. A) CPF)	El servidor público que ilícitamente otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación
Uso ilícito de atribuciones y facultades (Art. 217 fr. I inc. B) CPF)	El servidor público que ilícitamente otorgue permisos, licencias, adjudicaciones o autorizaciones de contenido económico.
Uso ilícito de atribuciones y facultades (Art. 217 fr. I inc. C) CPF)	El servidor público que ilícitamente otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales, y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la Administración Pública Federal
Uso ilícito de atribuciones y facultades (Art. 217 fr. I inc. D) CPF)	El servidor público que ilícitamente otorgue, realice o contrate obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, con recursos públicos

Delito	Descripción
Uso ilícito de atribuciones y facultades (Art. 217 fr. I inc. E) CPF)	El servidor público que ilícitamente contrate deuda o realice colocaciones de fondos y valores con recursos públicos.
Uso ilícito de atribuciones y facultades (Art. 217 fr. I bis inc. A) CPF)	El servidor público que a sabiendas de la ilicitud (sic) del acto, y en perjuicio del patrimonio o del servicio público o de otra persona, niegue el otorgamiento o contratación de las operaciones a que hacen referencia la presente fracción, existiendo todos los requisitos establecidos en la normatividad aplicable para su otorgamiento
Uso ilícito de atribuciones y facultades (Art. 217 fr. I bis inc. B) CPF)	El servidor público que a sabiendas de la ilicitud (sic) del acto, y en perjuicio del patrimonio o del servicio público o de otra persona, siendo responsable de administrar y verificar directamente el cumplimiento de los términos de una concesión, permiso, asignación o contrato, se haya abstenido de cumplir con dicha obligación
Uso ilícito de atribuciones y facultades (Art. 217 fr. II CPF)	Toda persona que solicite o promueva la realización, el otorgamiento o la contratación indebidos de las operaciones a que hacen referencia la fracción anterior o sea parte en las mismas.
Uso ilícito de atribuciones y facultades (Art. 217 fr. III CPF)	El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé una aplicación distinta de aquella a que estuvieren destinados o haga un pago ilegal.
Delito innominado (Art 217 Bis fr. I CPF)	Al particular que, en su carácter de contratista, permisionario, asignatario, titular de una concesión de prestación de un servicio público de explotación, aprovechamiento o uso de bienes del dominio de la Federación, con la finalidad de obtener un beneficio para sí o para un tercero, genere y utilice información falsa o alterada, respecto de los rendimientos o beneficios que obtenga
Delito innominado (Art 217 Bis fr. II CPF)	Al particular que, en su carácter de contratista, permisionario, asignatario, titular de una concesión de prestación de un servicio público de explotación, aprovechamiento o uso de bienes del dominio de la Federación, con la finalidad de obtener un beneficio para sí o para un tercero, cuando estando legalmente obligado a entregar a una autoridad información sobre los rendimientos o beneficios que obtenga, la oculte
Remuneración ilícita (Art. 217 Ter fr. I CPF)	El servidor público que apruebe o refrende el pago, o que suscriba el comprobante, cheque, nómina u orden de pago, de una remuneración, retribución, jubilación, pensión, haber de retiro, liquidación por servicios prestados, préstamo o crédito, no autorizado de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos;
Remuneración ilícita (Art. 217 Ter fr. II CPF)	Quien reciba un pago indebido en los términos de la fracción anterior sin realizar el reporte dentro del plazo señalado en el artículo 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, teniendo conocimiento de la ilicitud del acto, excepto cuando forme parte del personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas, o en los casos considerados por el mismo artículo 5 de la mencionada Ley como falta administrativa no grave.

Delito	Descripción
Concusión (Art. 218 CPF)	El servidor público que con el carácter de tal y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija, por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la Ley.
Intimidación (Art. 219 fr. I CPF)	El servidor público que, por sí, o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la Legislación Penal o por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y
Intimidación (Art. 219 fr. II CPF)	El servidor público que, con motivo de la querrela, denuncia o información a que hace referencia la fracción anterior realice una conducta ilícita u omita una lícita debida que lesione los intereses de las personas que las presenten o aporten, o de algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivo.
Ejercicio abusivo de funciones (Art. 220 fr. I CPF)	El servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, ilícitamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendiente o ascendiente, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte
Ejercicio abusivo de funciones (Art. 220 fr. II CPF)	El servidor público que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento público, haga por sí, o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico indebido al servidor público o a su cónyuge, descendiente o ascendiente, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.
Tráfico de influencia (Art. 221 fr. I CPF)	El servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión
Tráfico de influencia (Art. 221 fr. II CPF)	Cualquier persona que promueve la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión de la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión.
Tráfico de influencia (Art. 221 fr. III CPF)	El servidor público que por sí, o por interpósita persona indebidamente, solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios

Delito	Descripción
	económicos para sí o a su cónyuge, descendiente o ascendiente, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.
Tráfico de influencia (Art. 221 fr. IV CPF)	Al particular que, sin estar autorizado legalmente para intervenir en un negocio público, afirme tener influencia ante los servidores públicos facultados para tomar decisiones dentro de dichos negocios, e intervenga ante ellos para promover la resolución ilícita de los mismos, a cambio de obtener un beneficio para sí o para otro.
Cohecho (Art. 222, fr. I CPF)	El servidor público que, por sí o por interpósita persona, solicite o reciba ilícitamente para sí o para otro, dinero o cualquier beneficio, o acepte una promesa, para hacer o dejar de realizar un acto propio de sus funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión.
Cohecho (Art. 222, fr. II CPF)	El que dé, prometa o entregue cualquier beneficio a alguna de las personas que se mencionan en el artículo 212 (¿?) del Código, para que haga u omita un acto relacionado con sus funciones, a su empleo, cargo o comisión
Cohecho (Art. 222, fr. III inc. a) CPF)	El legislador federal que, en el ejercicio de sus funciones o atribuciones, y en el marco del proceso de aprobación del presupuesto de egresos respectivo, gestione o solicite la asignación de recursos a favor de un ente público, exigiendo u obteniendo, para sí o para un tercero, una comisión, dádiva o contraprestación, en dinero o en especie, distinta a la que le corresponde por el ejercicio de su encargo
Cohecho (Art. 222, fr. III inc. b) CPF)	El legislador federal que, en el ejercicio de sus funciones o atribuciones, y en el marco del proceso de aprobación del presupuesto de egresos respectivo, gestione o solicite el otorgamiento de contratos de obra pública o de servicios a favor de determinadas personas físicas o morales
Cohecho a servidores públicos extranjeros (Art. 222 bis fr. I CPF)	Al que con el propósito de obtener o retener para sí o para otra persona ventajas indebidas en el desarrollo o conducción de transacciones comerciales internacionales, ofrezca, prometa o dé, por sí o por interpósita persona, dinero o cualquiera otra dádiva, ya sea en bienes o servicios, a un servidor público extranjero, en su beneficio o el de un tercero, para que dicho servidor público gestione o se abstenga de gestionar la tramitación o resolución de asuntos relacionados con las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión.
Cohecho a servidores públicos extranjeros (Art. 222 bis fr. II CPF)	Al que con el propósito de obtener o retener para sí o para otra persona ventajas indebidas en el desarrollo o conducción de transacciones comerciales internacionales, ofrezca, prometa o dé, por sí o por interpósita persona, dinero o cualquiera otra dádiva, ya sea en bienes o servicios, a un servidor público extranjero, en su beneficio o el de un tercero, para que dicho servidor público gestione la tramitación o resolución de cualquier asunto que se encuentre fuera del ámbito de las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión, o

Delito	Descripción
Cohecho a servidores públicos extranjeros (Art. 222 bis fr. III CPF)	Al que con el propósito de obtener o retener para sí o para otra persona ventajas indebidas en el desarrollo o conducción de transacciones comerciales internacionales, ofrezca, prometa o dé, por sí o por interpósita persona, dinero o cualquiera otra dádiva, ya sea en bienes o servicios a cualquier persona para que acuda ante un servidor público extranjero y le requiera o le proponga llevar a cabo la tramitación o resolución de cualquier asunto relacionado con las funciones inherentes al empleo, cargo o comisión de este último.
Peculado (Art. 223 fr. I CPF)	Todo servidor público que para su beneficio o el de una tercera persona física o moral, distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito, en posesión o por otra causa
Peculado (Art. 223 fr. II CPF)	El servidor público que ilícitamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso ilícito de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona
Peculado (Art. 223 fr. III CPF)	Cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos públicos o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso ilícito de atribuciones y facultades.
Peculado (Art. 223 fr. IV CPF)	Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó
Enriquecimiento ilícito (Art. 224 CPF)	Cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño.
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. I CPF)	Conocer de negocios para los cuales tengan impedimento legal o abstenerse de conocer de los que les corresponda, sin tener impedimento legal para ello.
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. II CPF)	Desempeñar algún otro empleo oficial o un puesto o cargo particular que la ley les prohíba
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. III CPF)	Litigar por sí o por interpósita persona, cuando la ley les prohíba el ejercicio de su profesión
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. IV CPF)	Dirigir o aconsejar a las personas que ante ellos litiguen
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. V CPF)	No cumplir una disposición que legalmente se les comunique por su superior competente, sin causa fundada para ello
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. VI CPF)	Dictar, a sabiendas, una resolución de fondo o una sentencia definitiva que sean ilícitas por violar algún precepto terminante de la ley, o ser contrarias a las actuaciones

Delito	Descripción
	seguidas en juicio u omitir dictar una resolución de trámite, de fondo o una sentencia definitiva lícita, dentro de los términos dispuestos en la ley
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. VII CPF)	Ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan un daño o concedan a alguien una ventaja indebidos
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. VIII CPF)	Retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia la administración de justicia
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. IX CPF)	Abstenerse injustificadamente de ejercer la acción penal que corresponda de una persona que se encuentre detenida a su disposición como imputado de algún delito, cuando esta sea procedente conforme a la Constitución y a las leyes de la materia, en los casos en que la ley les imponga esa obligación; o ejercitar la acción penal cuando no proceda denuncia, acusación o querrela
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. X CPF)	Detener a un individuo fuera de los casos señalados por la ley, o retenerlo por más tiempo del señalado en la Constitución
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XIII CPF)	Ocultar al imputado el nombre de quien le acusa, salvo en los casos previstos por la ley, no darle a conocer el delito que se le atribuye o no realizar el descubrimiento probatorio conforme a lo que establece el Código Nacional de Procedimientos Penales
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XIV CPF)	Prolongar la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motive el procedimiento
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XV CPF)	Imponer gabelas o contribuciones en cualesquiera lugares de detención o internamiento
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XVI CPF)	Demorar injustificadamente el cumplimiento de las resoluciones judiciales, en las que se ordene poner en libertad a un detenido
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XVII CPF)	No dictar auto de vinculación al proceso o de libertad de un detenido, dentro de las setenta y dos horas siguientes a que lo pongan a su disposición, a no ser que el inculpado haya solicitado ampliación del plazo, caso en el cual se estará al nuevo plazo
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XVIII CPF)	Ordenar o practicar cateos o visitas domiciliarias fuera de los casos autorizados por la ley
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XIX CPF)	Abrir procedimiento penal contra un servidor público, con fuero, sin habersele retirado éste previamente, conforme a lo dispuesto por la ley
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XX CPF)	Ordenar la aprehensión de un individuo por delito que no amerite pena privativa de libertad, o en casos en que no preceda denuncia, acusación o querrela; o realizar la aprehensión sin poner al detenido a disposición del juez en el término señalado por el artículo 16 de la Constitución
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XXI CPF)	A los encargados o empleados de los centros penitenciarios que cobren cualquier cantidad a los imputados, sentenciados o a sus familiares, a cambio de proporcionarles bienes o servicios que gratuitamente brinde

Delito	Descripción
	el Estado para otorgarles condiciones de privilegio en el alojamiento, alimentación o régimen
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XXII CPF)	Rematar, en favor de ellos mismos, por sí o por interpósita persona, los bienes objeto de un remate en cuyo juicio hubieren intervenido
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XXIII CPF)	Admitir o nombrar un depositario o entregar a éste los bienes secuestrados, sin el cumplimiento de los requisitos legales correspondientes
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XXIV CPF)	Advertir al demandado, ilícitamente, respecto de la providencia de embargo decretada en su contra
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XXV CPF)	Nombrar síndico o interventor en un concurso o quiebra, a una persona que sea deudor, pariente o que haya sido abogado del fallido, o a persona que tenga con el funcionario relación de parentesco, estrecha amistad o esté ligada con él por negocios de interés común
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XXVI CPF)	Permitir, fuera de los casos previstos por la ley, la salida temporal de las personas que están recluidas
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XXVII CPF)	No ordenar la libertad de un imputado, decretando su vinculación a proceso, cuando sea acusado por delito o modalidad que tenga señalada pena no privativa de libertad o alternativa
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XXVIII CPF)	Dar a conocer a quien no tenga derecho, documentos, constancias o información que obren en una carpeta de investigación o en un proceso penal y que, por disposición de la ley o resolución de la autoridad judicial, sean reservados o confidenciales
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XXX CPF)	Retener al imputado sin cumplir con los requisitos que establece la Constitución y las leyes respectivas
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XXXI CPF)	Alterar, modificar, ocultar, destruir, perder o perturbar el lugar de los hechos o del hallazgo, indicios, evidencias, objetos, instrumentos o productos relacionados con un hecho delictivo o el procedimiento de cadena de custodia
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XXII CPF)	Desviar u obstaculizar la investigación del hecho delictuoso de que se trate o favorecer que el imputado se sustraiga a la acción de la justicia
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XXXIII CPF)	Obligue a una persona o a su representante a otorgar el perdón en los delitos que se persiguen por querrela
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XXXIV CPF)	Obligue a una persona a renunciar a su cargo o empleo para evitar responder a acusaciones de acoso, hostigamiento o para ocultar violaciones a la Ley Federal del Trabajo
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XXXV CPF)	A quien ejerciendo funciones de supervisor de libertad o con motivo de ellas hiciere amenazas, hostigue o ejerza violencia en contra de la persona procesada, sentenciada, su familia y posesiones
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XXXVI CPF)	A quien ejerciendo funciones de supervisor de libertad indebidamente requiera favores, acciones o cualquier transferencia de bienes de la persona procesada, sentenciada o su familia

Delito	Descripción
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XXXVII CPF)	A quien ejerciendo funciones de supervisor de libertad falsee informes o reportes al Juez de Ejecución

Cuadro 3. Elaboración propia con datos del Código Penal Federal.

El decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en materia de combate a la corrupción, publicado el 18 de julio de 2016 en el Diario Oficial de la Federación, establece un catálogo de conductas delictivas que se identifican con la corrupción, sin embargo, carece de racionalidad pragmática, en virtud de que el Senado, no ha cumplido con las condiciones de tiempo y modo que el propio Congreso le impuso, lo cual será abordado en el tercer capítulo de esta investigación. Así mismo, el decreto no prevé una reforma sustancial, pero el Código Penal Federal identifica diversas conductas que son cometidas por un sujeto activo con calidad específica, la de servidor público, esta definición se aleja de la coloquial, porque deja fuera a los actos deshonestos entre particulares; además, otorga la categoría de delitos a los hechos de corrupción.

Acorde con los instrumentos internacionales que obligan a nuestro Estado, se prevén acciones u omisiones de servidores públicos en relación con una función pública; también son tipificadas en el código penal y pueden actualizar delitos; sin embargo, como se advertirá más adelante, la simple denominación de los delitos no es suficiente, pues las conductas que prevén los tipos penales no se adecuan a lo obligado por el Estado mexicano en el ámbito internacional, por lo tanto, seguimos sin identificar claramente qué es la corrupción, pues sólo “conocemos el significado cuando somos capaces de usar correctamente las palabras.”⁵³

⁵³ Conesa, Francisco y Nubiola, Jaime, *Filosofía del Lenguaje*, España, Herder Editorial S.L, 1999, p. 142.

5. Una propuesta de concepto de «corrupción»

El recorrido coloquial, doctrinario, convencional y legislativo de la corrupción arrojó datos reveladores sobre el concepto de corrupción, sin embargo, se evidencia la inexistencia de una “universalidad semántica”⁵⁴. Más aún, existen posturas que estiman incorrecto enmarcar a la corrupción en una sola definición, porque ello podría limitar su comprensión y abordar sus distintos contextos, en este mismo sentido, consideran que la corrupción no constituye un concepto jurídico.⁵⁵

No obstante, resulta por demás imperioso acercarse a un concepto jurídico de la corrupción, pues todo un sistema jurídico se centra en ello, por lo que no se comparte la idea de que la corrupción sea un concepto muy utilizado pero inefable y, por lo tanto, que su valor derive de su conformación como tabú. Como afirman Francisco Conesa y Jaime Nubiola al referirse a Wittgenstein y su *Cuaderno Azul*:

La pregunta acerca del significado de una palabra produce en nosotros una especie de espasmo mental, que nos fuerza a responder diciendo el significado de tal o cual palabra, frase u oración es esto o aquello. Pero al mismo tiempo, nos damos cuenta de que muchas veces no podemos señalar o indicar nada concreto que valga como respuesta.⁵⁶

Es por ello que, se debe dilucidar, en primer término, si la *corrupción* puede definirse ostensiblemente, es decir, relacionando las palabras con observaciones sensibles, como lo sostenía Q.O. Quine.

Rolando Tamayo y Salmorán refiere al respecto que “basta con mostrar el objeto que la palabra nombra (...) Si quiero definir de forma ostensiva el término ‘hipopótamo’, es suficiente con señalarlo (si lo hay); si quiero decir qué significa ‘mesa’, me es suficiente con mostrarla.”⁵⁷ Siguiendo los

54 *Ibidem*, p. 23.

55 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Alcaldía Mayor de Bogotá, *Tipologías de corrupción*, S.N.E, Colombia, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Alcaldía Mayor de Bogotá, 2015, pp. 13-14.

56 *Ibidem*, p. 129.

57 Tamayo y Salmorán, Rolando, *Introducción Analítica al Estudio del Derecho*, México, Editorial *Themis*, 2011, p. 9.

ejemplos del maestro Tamayo y Salmorán es evidente que la corrupción no puede definirse ostensiblemente, pues no se puede mostrar un objeto que la represente.

Ulises Moulines asevera que fueron Rudolph Carnap y Moritz Schlick quienes refirieron enunciados protocolares sujetos a un principio de verificabilidad. “El sentido de un enunciado cualquiera no es otro que sus condiciones de verificación, es decir, las condiciones que establecemos para determinar si el enunciado en cuestión es verdadero o falso.”⁵⁸

Alf Ross refería la existencia de términos *tû tû*⁵⁹, los cuales en sí mismos carecen de significado, pues no son utilizados para designar ningún hecho o cualidad, ni una relación, evento o proceso, sino únicamente “una correlación sistemática entre una pluralidad disyuntiva de hechos y una pluralidad acumulativa de consecuencias jurídicas”.⁶⁰ De seguir con la postura de Ross, culminaría nuestra búsqueda y bastaría con afirmar la corrupción se identifica con una pluralidad disyuntiva de hechos, como son los delitos de ejercicio ilícito del servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso ilícito de atribuciones y facultades, delito innominado, remuneración ilícita, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, cohecho a servidores públicos extranjeros, peculado, enriquecimiento ilícito y contra la administración de justicia, lo que acarrea una pluralidad de consecuencias jurídicas, siendo éstas la suspensión e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, la prisión y/o la multa.

Desde otro punto de vista, la corrupción también puede identificarse como tabú, pues es una construcción que delimita las prohibiciones de los individuos de una determinada tribu moderna o sociedad y, en consecuencia, determina las conductas permitidas. En este sentido, la corrupción deriva

58 Moulines, C. Ulises, *El Desarrollo Moderno de la Filosofía de la Ciencia*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Filosóficas, 2011, p. 42.

59 Ross, Alf, *tû tû*, S.N.E, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1961, Colección Nueva Teoría, p. 7.

60 Larrañaga, Pablo. *El Concepto de Responsabilidad*, México, Distribuciones Fontamara, S.A., 2004, p. 55.

residualmente del principio de legalidad, pues aquello que no está prohibido está permitido.⁶¹

No obstante, estas conceptualizaciones se pueden catalogar de simplistas, pues sólo bastaría que una conducta sea denominada de cierta forma y esté prohibida para que sea considerada como corrupción, verbigracia, si se prevé que cometerá el delito de cohecho, aquel que prive de la vida al otro, por el simple hecho de su denominación y estar prevista en el código penal, debería conceptualizarse corrupción y no homicidio. Es por ello, que es conveniente hacer un esfuerzo mayor para obtener un concepto de universalidad semántica.

Hay que precisar que el concepto de corrupción que se pretende generar es de naturaleza jurídica y enfocado al ámbito público, que sea, además, un punto de partida para entender el Sistema Nacional Anticorrupción de nuestro país, pues el concepto puede ser enfocado desde diversas perspectivas y ámbitos como el económico, político, ético, etc.

En una segunda aproximación se podría identificar a la corrupción como un “término jurídico indeterminado”⁶² o “concepto universal o esencial del Derecho”.⁶³ La Suprema Corte de Justicia los denomina indeterminados, flexibles o laxos⁶⁴ y estima que, aunque en apariencia carecen de una

61 Esta idea fue planteada al momento de hacer un análisis entre la relación del Derecho Administrativo, el tótem y el tabú. Cfr. Bonina, Nicolás y Diana, Nicolás, *La deconstrucción del derecho administrativo*, México, Editorial Novum, 2012, p. 35.

62 Rojina Villegas, Rafael, *Compendio de Derecho Civil. Introducción, Personas y Familia*, 26ª ed., México, Porrúa, 1995, Tomo I, p. 67.

63 Recasens Siches, Luis, *Filosofía del Derecho*, 18ª ed., México, Porrúa, 2006, p. 12.

64 Así es señalado en las tesis aisladas I.4o.A.594 A y I.4o.A.59 K bajo los títulos y subtítulos CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS O FLEXIBLES. LA FALTA DE UNA DESCRIPCIÓN PORMENORIZADA DE LOS HECHOS O CIRCUNSTANCIAS ESPECÍFICAS DE MODO, TIEMPO Y LUGAR PARA VALORARLOS Y FIJAR SU ALCANCE Y SENTIDO ES UN HECHO QUE PUEDE SUBSANARSE AL MOMENTO DE APLICARLOS SIN QUE ELLO IMPLIQUE QUE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PUEDA DICTAR SUS RESOLUCIONES EN FORMA ARBITRARIA y CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS. LA FORMA DE ACTUALIZARLOS AL CASO CONCRETO EXIGE UN PROCESO ARGUMENTATIVO QUE DEBE REDUCIR LA DISCRECIONALIDAD Y LAS APRECIACIONES SUBJETIVAS, ELIMINANDO LA ARBITRARIEDAD, visibles con números de registros 172068 y 177342 en la Sistematización de Tesis y Ejecutorias publicadas en el Semanario Judicial de la Federación de 1917 a la fecha, en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/tesis.aspx>, consultado el 03 de diciembre de 2018.

definición concreta, son peculiares en las leyes que, al ser generales, impersonales y abstractas, tienen que incluir términos universales ante la imposibilidad de un casuismo riguroso, distinguiendo dos tipos, a saber: a) Conceptos de experiencia que consisten en apreciar hechos, y b) Conceptos de valor donde además de apreciar los hechos, se implican juicios de valor que pueden ser técnicos, por ejemplo, impacto ambiental, interés público, utilidad pública. El problema con esta concepción es que se dejaría el concepto de corrupción a la apreciación de operador del derecho, como es el juez y nuevamente se caería en la imposibilidad de alcanzar la universalidad a la que se aspira.

Ahora bien, siguiendo la línea de pensamiento de Rudolph Carnap y Moritz Schlick habría que determinar cuáles son las condiciones que determinan la existencia del término corrupción.

Hugo Concha Cantú puntualiza que existen tres elementos de coincidencia en las definiciones de corrupción: “En primer lugar, la violación de algún tipo de norma de conducta (a partir de la cual se puede calificar el desvío de recursos como “inapropiado” o a partir de la cual se puede calificar la realización de actos “indebidos” o “ilícitos”); en segundo término, el uso indebido de recursos o bien la conducta indebida, y en tercer sitio la búsqueda de un beneficio personal.”⁶⁵

Por otra parte, Carlos Alejandro Álvarez Flores estima que existen cuatro elementos que caracterizan a la corrupción: “1) Toda acción corrupta consiste en la trasgresión de una norma; 2) se realiza para la obtención de un beneficio privado; 3) surge dentro del ejercicio de una función asignada, y 4) el individuo corrupto intenta siempre encubrir activamente su comportamiento.”⁶⁶

65 Concha Cantú, Hugo, “El fenómeno de la corrupción en el estado democrático” en Marván Laborde, María, *op. cit.*, p. 35.

66 Álvarez Flores, Carlos Alejandro, “Combate a la corrupción” en Vizcaíno Zamora, Álvaro (coord.), *Combate a la corrupción*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2011, p. 29.

Los citados autores coinciden con tres elementos y el cuarto elemento que incorpora Carlos Alejandro Álvarez Flores, no es determinante para que se actualice una acción corrupta; pues si se acepta el mismo, se tendría que afirmar que aquel sujeto que abusa de un puesto público y obtiene un beneficio privado, pero no intenta encubrir su comportamiento, por esta última circunstancia, no se puede catalogar de corrupto, es decir, el encubrimiento del acto no es un elemento indispensable para que se actualice un acto de corrupción.

Previamente se evidenció que la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA) únicamente contempla a la corrupción en los cuales intervenga un funcionario público; en cambio, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, prevé tanto corrupción pública como privada. La corrupción pública y la corrupción privada son especies de un género específico, es decir, de la corrupción en general que puede ser entendida como la “conducta de una persona, incitada o no por tercero, que implica el abuso de la función, empleo, cargo o comisión en una organización, para propiciar el beneficio de un tercero en detrimento del interés que está obligado a procurar.”

Ahora bien, para definir la corrupción en el sector público, es necesario determinar si la corrupción puede ser identificada como un acto o un hecho jurídicos. Las reformas constitucionales y penales refieren a los “hechos de corrupción”; en cambio, la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos utiliza “actos de corrupción.

Francesco Carnelutti clasificaba los hechos jurídicos en materia civil, en naturales o causales, humanos o voluntarios y actos jurídicos. La concepción civilista, estimaba que un hecho no requiere para su actualización la voluntad humana, pues pueden ser naturales o físicos. Bajo esta óptica, resulta evidente que la corrupción no se puede actualizar con ausencia de la voluntad humana.

No debemos perder de vista que la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción obligan al Estado mexicano a tipificar como delitos diversos actos de corrupción; el Código Penal Federal, en su artículo 6º, estima que el delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales. Por lo tanto, se puede identificar que el primer elemento del concepto de corrupción es “un acto u omisión”.

Ese acto u omisión no puede ser realizado por cualquier persona, pues se requiere una calidad específica, la de “servidor público”⁶⁷, es decir, la persona física que desempeña un empleo, puesto, cargo o comisión en algún órgano del Estado.

Así mismo, el servidor público debe prever, querer y aceptar el abuso del poder que deriva del empleo, puesto, cargo o comisión en algún órgano del Estado, por lo tanto, el acto u omisión tiene que ser doloso en contravención a una norma jurídica, lo cual excluye a los actos negligentes o culposos.⁶⁸

De igual forma, se requiere propiciar un “beneficio de interés privado”, no necesariamente del servidor público, puede ser de un tercero cualquiera. La única condición es que el beneficiario no sea el Estado.

Finalmente, debe actualizarse una “afectación al interés social o público”. No se soslaya que existen posturas que argumentan la imposibilidad de precisar que es un interés social⁶⁹, sin embargo, se estima que este puede

67 *Ab initio* en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se preveía la existencia de funcionarios públicos y empleados, aquellos eran quienes desempeñaban una función pública y estos únicamente eran trabajadores, quienes no desempeñaban función pública. El 28 de diciembre de 1982, se publicó en el Diario Oficial un decreto que modificó substancialmente el Título Cuarto de la carta magna, los sujetos de responsabilidad, dejaron de ser “funcionarios públicos”, desaparecieron los empleados y estas dos categorías se englobaron en el término “servidores públicos”.

68 Incluso en el ámbito administrativo, el artículo 49 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas prevé como una falta administrativa no grave a los daños y perjuicios que, de manera culposa o negligente y sin incurrir en alguna de las faltas administrativas graves, cause un servidor público a la hacienda pública o al patrimonio de un ente público.

69 Pueden existir intereses coincidentes de una mayor cantidad de individuos, siempre que en ese colectivo cada uno pueda encontrar un interés propio y compartirlo a la vez. El interés común no existe, ya que no hay intereses comunes a todos (bienestares comunes) ni para todos los individuos... El estado no existe sino a través de sus órganos y, en este caso, parece improbable -y de hecho así ha sido en la realidad- que un órgano persona con facultad decisoria pueda percibir en forma completa el interés de la totalidad o de la

identificarse como afectación a la actividad que desarrolla el Estado en beneficio de la sociedad o de un sector de ésta. “Lo público es en sí un interés común a todos, lo que ataque al colectivo, lo que concierne a la comunidad”⁷⁰. En este sentido, refiere Mauricio Merino que, precisamente, es corrupción la “apropiación ilegítima de lo público.”⁷¹

A guisa de recapitulación, para que se pueda referir un *acto de corrupción* se deben actualizar los siguientes supuestos:

1. La conducta de un servidor público, la cual puede ser una acción u omisión, que se manifiesta como un requerimiento, aceptación, recepción, exigencia, solicitud, etc.
2. La conducta debe ser intencional, lo cual excluye a las conductas culposas.
3. La conducta implica abuso de poder que deriva de la función pública o del empleo, cargo, puesto o comisión en algún órgano del Estado. Se hace la diferenciación, en primer lugar, porque el poder no necesariamente es público, pues existe este elemento en organizaciones privadas como el clero, las empresas e incluso en la familia; por otra parte, porque el abuso que realiza un empleado público no forzosamente implica abuso de una función pública, en efecto, éste puede surgir, simple y llanamente, de un empleo público sin función pública, verbigracia, el servidor de la categoría más baja de una dependencia que sustrae documentos públicos, o bien, el oficial administrativo que cobra por gestiones en una oficina pública.
4. El abuso implica la contravención a una norma jurídica, desafortunadamente, esto es una reminiscencia del mito del soberano y su régimen exorbitante que permite al servidor público no responder por su conducta so pretexto de ser una representación del ente soberano.
5. Se genera el beneficio a un interés privado en detrimento del interés social o público.

mayoría de los individuos. Consecuentemente, el interés común es imposible tanto en el ámbito teórico (concepto) como en la práctica. Cfr. Bonina, Nicolás y Diana, Nicolás, *op. cit.*, p. 213.

70 Rabortnikof, Nora, “Los sentidos de lo público” en Merino, Mauricio (comp.), *Ética pública*, México, Biblioteca Básica de Administración Pública y Siglo veintiuno editores, 2012, p. 45.

71 *Ibidem*, p. 34.

Cabe hacer la aclaración, que la existencia de un particular corruptor no es necesario⁷², pues el servidor público puede actuar sin ser excitado por un agente externo, por lo tanto, no es un elemento determinante de un acto de corrupción. tampoco lo es la connivencia, esto es, no se requiere la complicidad del superior del servidor público.

Es por ello, que se conceptualiza a la corrupción en el ámbito público como “la conducta -acción u omisión de un servidor público, incitada o no por tercero- intencional, que implica el abuso de poder derivada de la función pública o de un empleo, cargo, puesto o comisión públicos, contraviniendo una norma jurídica, para obtener el beneficio de un interés privado en detrimento del interés social o público”.

Los cuatro elementos indispensables que conforman la definición son:

1. Conducta intencional de un servidor público.
2. Abuso del poder derivado de una función pública o de un empleo, cargo, puesto o comisión públicos.
3. Contravención de una norma jurídica.
4. La obtención de un provecho privado en detrimento del interés social o público.

6. Clases de «corrupción»

La corrupción en general ha sido categorizada de diversas formas, dependiendo del enfoque de los autores y de su metodología de estudio, entre los que destacan: Jaime Cárdenas Gracia y María de la Luz Mijangos⁷³; Susan

72 No se comparte la postura de Daniel Márquez Gómez y Beatriz Camarillo Cruz, pues para ellos, es necesaria la presencia del otro para que surja, requiriéndose del corruptor y del corrupto, del sobornador y del sobornado, sin embargo, esa premisa no es necesaria, verbigracia, en el supuesto del peculado, el corrupto puede distraer recursos por su única iniciativa y determinación, sin que sea incitado por un tercero. *Cfr.* Márquez Gómez, Daniel y Camarillo Cruz, Beatriz, *op. cit.*, p. 51.

73 *Cfr.* Cárdenas, Jaime, y Mijangos, María de la Luz, *Estado de derecho y corrupción*. México, UNAM y Porrúa, 2005, pp. 66-70.

Rose-Ackerman⁷⁴; Daniel Márquez Gómez y Beatriz Camarillo Cruz⁷⁵; Arturo del Castillo⁷⁶; David Arellano Gault, Ulises Flores Llanos y José Antonio Sánchez Cetina⁷⁷. Maguer, se estima que didácticamente la forma en que fue desarrollada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Alcaldía Mayor de Bogotá⁷⁸ es diáfana, por lo que se utilizará como base para generar la siguiente clasificación:

Según la naturaleza de la organización a la que pertenece el actor, la corrupción puede ser pública o privada:

- La pública es la conducta -acción u omisión de un servidor público, incitada o no por tercero- intencional, que implica el abuso de poder derivada de la función pública o de un empleo, cargo, puesto o comisión públicos, contraviniendo una norma jurídica, para obtener el beneficio de un interés privado en detrimento del interés social o público.
- La privada consiste en la conducta -acción u omisión de una persona, incitada o no por tercero- intencional, que implica el abuso de poder derivada de la función, empleo, cargo o comisión en una organización o entidad del sector privado, para obtener un beneficio particular -propio o de un tercero- en detrimento del interés que está obligado a procurar.

Por la cantidad de actores involucrados puede ser pluripersonal o unipersonal:

- La pluripersonal involucra al menos dos personas
- La unipersonal se actualiza sólo con una persona.

74 Cfr. Rose-Ackerman, Susan, "Economía política de las raíces de la corrupción: Investigación y políticas públicas" en Merino, Mauricio (comp.), *op. cit.*, p. 136.

75 Cfr. Márquez Gómez, Daniel, *op. cit.* pp. 146-147.

76 Cfr. Del Castillo, Arturo, Medición de la corrupción. Un indicador de la rendición de cuentas, serie cultura de la rendición de cuentas 5, p. 15, en https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc5.pdf, consultado el 4 de agosto de 2019.

77 Cfr. Arellano Gault, David, Flores Llanos, Ulises y Sánchez Cetina, José Antonio, *op. cit.* p 35.

78 Cfr. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Alcaldía Mayor de Bogotá, *op. cit.*, pp. 14-15.

Según la interacción entre los actores, puede ser extorsiva o colusiva:

- La extorsiva es entendida como la relación entre un receptor corrupto de una dádiva y un oferente activo o corruptor.
- La colusiva es la relación estable y de mayor duración donde ciertos acuerdos se han institucionalizado y están basados en los roles organizacionales de los individuos y su interacción como agentes externos ⁷⁹

De conformidad con la valoración de las percepciones del comportamiento que realiza la clase política y la opinión pública puede ser blanca, negra o gris:

- La negra: Implica el consenso entre las elites y la opinión pública acerca de que un acto particular es merecedor de reproche y que por lo mismo debe ser castigado.⁸⁰ Son las “acciones más potentes y universalmente aceptadas”⁸¹. “Es esa que consigue lo que quiere con dinero, actos deplorables e ilícitos. Todos los ciudadanos están de acuerdo en estigmatizar sus prácticas, por ejemplo, asesinar a un candidato para quitarlo del camino.”⁸²
- La gris: Implica que una acción particular, por consenso mayoritario de las elites y de la opinión pública debería ser condenada y castigada, como una cuestión de

79 Cfr. Arellano Gault, David, Flores Llanos, Ulises y Sánchez Cetina, José Antonio, *op. cit.* p 35.

80 “Indicates that in the setting that particular action is one which a majority consensus of both elite and mass opinion would condemn and would want to be punished as a matter of principle”. Cfr. Gardiner, John, “Defining Corruption”, Heidenheimer, Harold J. y Johnston, Michael (editors), *Political corruption. Concepts & Contexts*. 3a. ed., New Jersey, Transation Publishers, 2002, p. 33. Disponible en: https://books.google.com.mx/books?hl=es&lr=&id=49y50pzjAzAC&oi=fnd&pg=PA2,81&dq=nye+corruption&ots=WeqmfbiE6e&sig=ybKQhOjH0UUz2SLpOMZW_O7IAx8&redir_esc=y#v=onepage&q=nye%20corruption&f=false, consultado el 04 de agosto de 2019.

81 Álvarez Flores, Carlos Alejandro, *op. cit.*, p. 19.

82 Tapia Tovar, Evangelina, *op. cit.*, p. 80.

principios”.⁸³ Ocurre cuando algunos elementos de las elites desearían ver la acción penalizada, aunque otros son de una opinión distinta y la población mantiene una opinión ambigua. “La [...] identificamos sólo en algunos casos cuando nos perjudica y cuando nos beneficia, la denominamos ‘favor’, ‘ayuda’ o en el mejor de los casos, ‘palanca’.”⁸⁴

- La blanca: Significa que la mayoría las élites y de la opinión pública probablemente no apoyaría enérgicamente un intento de castigar una forma de corrupción que consideran tolerable.⁸⁵ Se consideran estas conductas como tolerables, “también llamada transparente, es la que nadie la ve porque es tan frecuente que se confunde con un acto cotidiano, por ejemplo, darle dinero al franelero.”⁸⁶ “La corrupción blanca y gris no son pagadas por dinero; por el contrario, se trata de situaciones en donde los familiares o conocidos requieren de ayuda y recurren a personas estratégicamente colocadas en un puesto que les permite hacer ese tipo de favores a los que socialmente están comprometidos.”⁸⁷

Según el ámbito en el cual se desarrolla, la corrupción puede ser legislativa, administrativa o burocrática, judicial, electoral y política:

83“Indicates that in that setting that particular action is one which a majority consensus of both elite and mass opinion would condemn and would want to see punished as a matter of principle. *Cfr.* Gardiner, John, “Defining Corruption”, *op. cit.*, p. 33.

84 Tapia Tovar, Evangelina, *op. cit.*, p. 238.

85 “Signifies that the majority of both elite and mass opinion probably would not vigorously support an attempt to punish a form of corruption that they regard as tolerable”. *Cfr.* Gardiner, John, “Defining Corruption”, *op. cit.*, p. 33.

86 Tapia Tovar, Evangelina, *op. cit.*, p. 40.

87 *Ibidem*, p. 101.

- La legislativa está directamente relacionada con los sistemas políticos a través de la adopción (o el rechazo) e implementación de las leyes.
- La administrativa o burocrática por su parte, se refiere a las prácticas y motivaciones de los funcionarios (los mandatarios) o burócratas que traicionan a su tutela política (los mandantes).
- La judicial, consiste en el abuso del poder del funcionario judicial, en violación al principio de imparcialidad, que se refleja directamente en el proceso judicial.
- La electoral es entendida como el conjunto de prácticas indebidas para obtener el poder político.
- La corrupción se configura cuando se ejecuta el uso indebido de un servicio y autoridad pública en la formulación de políticas, ejercida por funcionarios electos (políticos).

En cuanto a su alcance, puede ser gran corrupción o macrocorrupción y pequeña corrupción o de bajo nivel o microcorrupción:

- La de bajo nivel ocurre dentro de un marco en el cual rigen leyes y reglamentos básicos, y donde los funcionarios o individuos en lo particular lucran con el objeto de obtener beneficios personales.⁸⁸ Al lado del robo de los grandes siempre hay una corrupción inconsciente, de la que acabamos siendo todos responsable si aceptamos las reglas de un sistema legal, porque la microcorrupción siempre ha ido de la mano de la macroscópica.⁸⁹
- La corrupción de gran escala comparte algunos rasgos con los sobornos de bajo nivel, pero puede llegar a ser mucho más destructiva para el funcionamiento del Estado -llevándolo al franco debilitamiento de su aparato económico o dejándolo al

⁸⁸ Rose-Ackerman, Susan, "Economía política de las raíces de la corrupción: Investigación y políticas públicas" en Merino, Mauricio (comp.), *op. cit.*, p. 136.

⁸⁹ Tapia Tovar, Evangelina, *op. cit.*, p. 192.

franco debilitamiento de su aparato económico o dejándolo incluso al borde del fracaso. Esta modalidad se deben distinguir tres variantes.

- Cuando algunas ramas del sector público se convierten en fábricas de soborno.
- Un sistema formalmente democrático puede contar con un sistema electoral corrupto en el que el dinero determine los resultados finales.
- Los gobiernos se embarcan en proyectos de gran envergadura que transfieren activos públicos al sector privado de maneras tales que ello tiene efectos importantes sobre la riqueza de las organizaciones empresariales nacionales e internacionales.⁹⁰

Como una variante de forma de corrupción a gran escala, estiman Joel Hellman y Daniel Kaufmann, que “(e)n las economías en transición, la corrupción ha forjado una nueva imagen: la de los llamados oligarcas que manipulan la formulación de las políticas e incluso configuran las nuevas reglas del juego para su propio beneficio.”⁹¹

Según su frecuencia, la corrupción puede ser ocasional, sistemática y endémica:

- Ocasional cuando es la excepción y no la regla.
- Sistemática cuando es una práctica común en la que se conforman redes y que es incluso socialmente aceptada.
- Endémica cuando ha permeado la mayoría de instituciones y procesos del Estado.

De conformidad con el papel del actor, la corrupción puede ser activa o pasiva:

⁹⁰ *Ibidem*, pp. 38-39.

⁹¹ *Cfr.* Hellman, Joel y Kaufmann, Daniel, “La captura del Estado en las economías en transición”, en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2001/09/pdf/hellman.pdf>, consultado el 4 de agosto de 2019.

- La activa significa una actuación intencionada y voluntaria de parte del agente corrupto.
- La pasiva implica que el agente corrupto no realiza una acción o la realiza de manera estrictamente formal, ofreciendo la oportunidad para la comisión de actos corruptos por parte de otros actores activos.

En cuanto al ámbito territorial en la cual es ejecutada, puede ser nacional o transnacional:

- La corrupción nacional es practicada exclusivamente en un Estado determinado.
- La corrupción transnacional implica la ejecución de actos en dos o más Estados.

Según la forma en que incide, pueden ser funcional o disfuncional:

- La funcional es la que “ayuda” a las estructuras políticas y burocráticas a moverse.
- La disfuncional obstaculiza y vulnera la gestión de los bienes públicos y la impartición de justicia.⁹²

Las clasificaciones aportadas no son limitativas del ámbito jurídico, pues contienen consideraciones de apreciación social en el caso de la negra, gris y blanca; o de categoría económica como lo es la de bajo nivel y de gran escala. Además, cada una de las clasificaciones deriva de la forma en que los autores abordan el tema de la corrupción, por lo tanto, no puede estimarse que una sea mejor que otra.

Sin embargo, se considera que la categoría más relevante para este estudio es la relativa la naturaleza de la organización a la que pertenece el actor, porque permite delimitar el objeto de investigación, si bien se tratará tangencialmente la corrupción en el ámbito privado, lo cierto es que, la corrupción en el ámbito público es el *quid* del Sistema Nacional Anticorrupción.

92 Del Castillo, Arturo, *op cit.*, p. 15.

CAPÍTULO II. LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO ANTES DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

1. Índices e indicadores

El artículo 61 de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción prevé la posibilidad de que los estados analicen, en consulta con expertos, las tendencias de la corrupción en su territorio, así como las circunstancias en que se cometen los delitos de corrupción; además, promueve el desarrollar y compartir entre los estados y por conducto de organizaciones internacionales y regionales, estadísticas, experiencia analítica acerca de la corrupción e información con miras a establecer, en la medida de lo posible, definiciones, normas y metodologías comunes, así como información sobre las prácticas óptimas para prevenir y combatir la corrupción; de igual forma, procura la vigilancia de las políticas y medidas para evaluar su efectividad y eficiencia.

Como se puede advertir evaluar la eficiencia de las medidas para combatir la corrupción no solo es una necesidad práctica, sino una potestad que el Estado mexicano se atribuyó al suscribir la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.

Llegado a este punto cabe hacerse las siguientes preguntas: ¿Cómo se puede medir la corrupción? y ¿Cómo se puede evaluar la eficacia del Sistema Nacional Anticorrupción?

La gran mayoría de los autores -sino es que todos- coinciden respecto de que la corrupción es de difícil medición, porque sus manifestaciones acaecen de forma oculta y los involucrados con muy poca frecuencia dan a conocer las incidencias y beneficios de las mismas.

Es aquí donde los índices e indicadores hacen su aparición. Ambos términos suelen confundirse, por ello, la necesidad de diferenciarlos adecuadamente.

El índice es el valor total que resulta de la suma de los valores de los indicadores, esto es, “el número con que se representa convencionalmente el

grado o intensidad de una determinada cualidad o fenómeno”⁹³, o bien, “el resultado de la agregación de datos que se obtienen de los indicadores... Se trata de un instrumento de medición que permite cuantificar el comportamiento del fenómeno bajo estudio”.⁹⁴

En cambio, los indicadores “son parámetros de medición que reflejan el comportamiento observado de un fenómeno”.⁹⁵ Angélica Rocío Mondragón Pérez considera que un indicador es exclusivo de los temas de política o de administración, además, son dinámicos y están sometidos a continua revisión. Considera que no existe una definición oficial, sin embargo, refiere un concepto de la Organización de las Naciones Unidas, en los siguientes términos: “herramientas para clarificar y definir, de forma más precisa, objetivos e impactos [...] son medidas verificables de cambio o resultado [...] diseñadas para contar con un estándar contra el cual evaluar, estimar o demostrar el progreso [...] con respecto a metas establecidas, facilitan el reparto de insumos, produciendo [...] productos y alcanzando objetivos.”⁹⁶

De acuerdo con esta autora, los indicadores deben tener las siguientes características:

1. Estar inscritos en un marco teórico o conceptual, que les permita asociarse firmemente con el evento al que el investigador pretende dar forma.
2. Ser específicos: deben estar vinculados con los fenómenos económicos, sociales, culturales, etcétera, por lo que se deben contar con objetivos y metas claros para poder evaluarlos.
3. Ser explícitos.

93 Práctica docente, “Indicador vs Índice”, en <http://practicadocentemexico.blogspot.com/2011/04/indicador-vs-indice.html>, consultado el 4 de agosto de 2019.

94 Del Castillo, Arturo, *op. cit.*, pp. 20 y 21.

95 *Ibidem*, p. 20.

96 *Cfr.* Mondragón Pérez, Angélica Rocío, “¿Qué son los indicadores?”, en http://www.planeacion.unam.mx/descargas/indicadores/materiallectura/Mondragon02_inegi.pdf, consultable el 04 de agosto de 2019.

4. Estar disponibles para varios años, con la finalidad de poder observar el comportamiento del fenómeno a través del tiempo.
5. Deben ser relevantes y oportunos para la aplicación de políticas, permitiendo establecer metas para convertirlas en acciones.
6. No son exclusivos de una acción específica.
7. Ser claros.
8. Que la recolección de la información permita construir el mismo indicador de la misma manera y bajo condiciones similares, año tras año, de modo que las comparaciones sean válidas.
9. Técnicamente deben ser sólidos, es decir, válidos, confiable y comparables, así como factibles, en términos de que su medición tenga un costo razonable.
10. Ser sensibles a cambios en el fenómeno, tanto para mejorar como para empeorar.
11. No deben depender de la disponibilidad de información proveniente de encuestas, censos y/o registros administrativos, sino de los objetivos fijados en los programas y proyectos de gobierno (dentro de los cuales se inscriben).

2. Indicadores para la medición de la corrupción en el ámbito internacional

Para medir la corrupción se pueden utilizar enfoques directos o indirectos. En los directos la medición se basa en la incidencia del fenómeno. Tratándose de la corrupción existen diversos factores que imposibilitan recopilar datos a través de este tipo de enfoques, como son el carácter subrepticio de la corrupción y el miedo a represalias, por mencionar algunos.

Es por ello que se utilizan otros métodos de evaluación con enfoques indirectos, como son:

- Evaluaciones especializadas, en las cuales se le solicita a un grupo de expertos que evalúen las tendencias y patrones de corrupción.
- Índices compuestos, que combinan una variedad de datos estadísticos con un solo indicador. En relación con la corrupción, este tipo de índices también incluyen indicadores *proxy* (por ejemplo, independencia judicial, libertad de prensa, carga administrativa, etc.) que proporciona una evaluación de riesgo más que una medición a nivel real del fenómeno.⁹⁷

Por su parte, Alberto del Castillo menciona dos tipos de indicadores:

- Objetivos, basados en información verificable como el número de denuncias o el número de reportes de prensa. Suelen ser confiables, precisos y relativamente exactos. Sin embargo, no son útiles para llevar a cabo ejercicios de comparación porque son poco válidos
- Subjetivos, se basan en encuestas en la que los informantes son cuestionados acerca del nivel de corrupción⁹⁸, los cuales a su vez se dividen en:
 - Indicadores basados en percepciones, en los cuales son utilizados encuestas en las que se pregunta su opinión acerca de los niveles de corrupción de un país o en una región específica. Dependen de las opiniones subjetivas y de las percepciones de los niveles de corrupción entre ciudadanos, representantes de empresas, servidores públicos u otras partes interesadas en un país determinado, incluidos grupo de expertos seleccionados.⁹⁹

⁹⁷ Cfr. Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, *Manual de encuestas de corrupción. Directrices Metodológicas sobre la medición del soborno y otras formas de corrupción a través de encuestas por muestreo*, S.N.E, UNODC, Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimization y Justicia, UNODC, Research, PNUD, Viena, 2018, pp. 20 -21.

⁹⁸ Del Castillo, Arturo, *op. cit.*, pp. 39- 42.

⁹⁹ Cfr. Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, *op. cit.* p 21.

Este tipo de indicadores, “generalmente, son válidos y confiables, pero pueden no ser exactos ni precisos.”¹⁰⁰ Entre los problemas de precisión se puede advertir que la percepción de la corrupción puede no coincidir con el real, pues la cobertura de medios de comunicación puede influir la opinión pública, magnificando o minimizando un problema o fenómeno.

- Indicadores basados en experiencias, se apoyan en la experiencia de los informantes sobre casos de corrupción, es decir, intentan medir la experiencia personal real de corrupción. Las herramientas de medición basadas en la experiencia preguntan a los ciudadanos o a las empresas si han pagado un soborno o han experimentado otras formas de corrupción.¹⁰¹

Su validez y precisión dependen del tipo de preguntas formuladas en las encuestas, pues, la formulación de preguntas imprecisas merma la capacidad de medición. Su nivel de confiabilidad y exactitud depende de la forma en la forma en que son aplicadas.¹⁰²

Es importante mencionar que no existe un indicador perfecto, es decir, que sea 100% válido, confiable, exacto y preciso, los métodos directos basados en la experiencia de corrupción son los más confiables, pero no debe descartarse los métodos indirectos, pues han sido utilizados eficazmente para medir la incidencia de la corrupción no sólo en nuestro país, sino en todo el orbe.

100 Del Castillo, Arturo, *op. cit.*, p. 40.

101 *Cfr.* Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, *op. cit.* p. 21.

102 Del Castillo, Arturo, *op. cit.*, p. 41.

Arturo del Castillo estima como cualidades de un indicador sobre corrupción¹⁰³ las siguientes:

- Válido: Cuando mida lo que realmente quiera medir.
- Confiable. Cuando reporte resultados consistentes.
- Preciso: Cuando ofrezca resultados en unidades de medición que no dejen lugar a dudas sobre lo que significan. Una cantidad será imprecisa o ambigua cuando existan diferentes interpretaciones sobre su significado.
- Exacto: cuando los conceptos que contiene el indicador no sean ambiguos y no puedan ser interpretados de diversas formas

Por otra parte, David Arellano Gault, Ulises Flores Llanos y José Antonio Sánchez Cetina, al realizar un estudio comparativo de las metodologías utilizadas para la medición de la corrupción, eligieron como atributos de un índice, los siguientes:

Verificabilidad. Consiste en analizar si está disponible la información necesaria para replicar el método de cálculo del indicador, o bien, comprobar los resultados.

Claridad. Establece un criterio que evalúa si el indicador es claro en su construcción de acuerdo con el concepto; si éste señala la forma en la que fue construido sobre la base de la definición empleada.

Precisión. Establece una medición certera (que el indicador refleja de manera exhaustiva) de lo que caracteriza al fenómeno, sobre todo en repetidas observaciones.

Exclusión. Consiste en saber si el indicador representa o no un aspecto específico del fenómeno, o bien, si traslapa o confunde algunos aspectos, tipos o dimensiones.

Oportunidad. Implica una valoración respecto a si el indicador está disponible en el momento adecuado para informar de decisiones de políticas.

Grado de relación que guarda el indicador con respecto a la medición de corrupción, es decir, si éste puede considerarse como una medición de algún

103 *Ibidem.* pp. 37-38.

tipo de corrupción o está relacionado con la percepción o si no guarda relación directa con el fenómeno.¹⁰⁴

3. Índices para la medición de la corrupción en el ámbito internacional

3.1. *Barómetro de las Américas: 2010*

Según el *Barómetro de las Américas: 2010*, realizado por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina, nuestro país obtuvo un valor de 76.3 en una escala de 0 al 100 en donde los valores más altos indican mayores percepciones de corrupción. El reactivo realizado a los entrevistados fue: “Teniendo en cuenta su experiencia o la que ha oído mencionar, la corrupción de los funcionarios públicos en el país está: (1) Muy generalizada (2) Algo generalizada (3) Poco generalizada (4) Nada generalizada”¹⁰⁵. Se puede advertir que este indicador tiene un enfoque directo e indirecto, pues se basa en la experiencia del encuestado, pero también en percepciones. Además, la forma en la que está planteada la pregunta es imprecisa, ante la ambigüedad del objeto de la medición, lo cual, también le resta validez, al no precisarse lo que realmente quiere medir, si la percepción a las experiencias de corrupción.

En las *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2010. El costo político de la corrupción* de Elizabeth J. Zechmeister y Daniel Zizumbo-Colunga se estima que se es consistente con el argumento de Manzetti y Wilson, en el sentido de que los ciudadanos son menos tolerantes a la corrupción cuando perciben que las condiciones económicas son adversas. De igual forma, advierten que cuando las condiciones económicas son malas, los ciudadanos serán particularmente intolerantes a la corrupción. Por ello, para entender la relación entre la percepción de corrupción y las evaluaciones

104 Cfr. Arellano Gault, David, Flores Llanos, Ulises y Sánchez Cetina, José Antonio, *op. cit.* p. 37.

105 Cfr. Zechmeister, Elizabeth y Zizumbo-Colunga, Daniel, “El costo político de la corrupción”, *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2010*, en <https://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/10852es.pdf>, consultado el 26 de febrero de 2019.

del gobierno, se deben tomar en cuenta las condiciones económicas. Concluyendo que, el costo que la corrupción impone a la popularidad del ejecutivo se exagera en tiempos económicos negativos y, en contraste se reduce en tiempos económicos positivos.

3.2. *Barómetro Global de la Corrupción 2013*

A su vez, Transparencia Internacional en su Barómetro Global de la Corrupción 2013¹⁰⁶ estimó que en el Mundo el 27% de las personas encuestadas afirmaron haber pagado un soborno para acceder a servicios públicos en los 12 últimos meses. En el caso de México, el 17% informó haber realizado tal pago.

Este índice utiliza un enfoque directo, pues lo que mide es la experiencia real de haber pagado un soborno, por lo tanto, su nivel de confiabilidad y exactitud es alto.

3.3. *Índice de Percepción de Corrupción*

En el año de 2013,¹⁰⁷ el *Índice de Percepción de Corrupción* (CPI) de Transparencia Internacional calificó a México con 34 puntos de 100 posibles y lo situó en el lugar 106 de 174 países, compartiendo el sitio con Nigeria, Gabón, Bolivia y Argentina. En el continente americano, ocupó el puesto 22 de 32 países. En el 2014,¹⁰⁸ nuestro país obtuvo una calificación de 35 puntos y el lugar número 103 de 175 países, acompañado de Bolivia, Moldavia y Níger. En el continente americano, se situó en el puesto 21 de 31 países. Por lo que toca al año 2015,¹⁰⁹ nuestro país obtuvo 35 puntos, colocado en el lugar 95 de

106 Cfr. Transparencia Internacional, "Global corruption barometer 2013", en <https://www.transparency.org/gcb2013/country?country=mexico>, consultado el 26 de febrero de 2019.

107 Cfr. Transparencia Internacional, "Corruption perceptions index 2013", en <https://www.transparency.org/cpi2013/results>, consultado el 26 de febrero de 2019.

108 Cfr. Transparencia Internacional, "Corruptions perceptions index 2014: Results", <https://www.transparency.org/cpi2014/results>, consultado el 26 de febrero de 2019.

109 Cfr. Transparencia Internacional, "Índice de percepción de la corrupción 2015", en https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/tabla_sintetica_ipc-2015.pdf, consultado el 26 de febrero de 2019.

168 países, compartiendo el sitio con Malí, Filipinas y Armenia. En el continente americano, ocupó el puesto 19 de 25 países. En el 2014,¹¹⁰ nuestro país obtuvo una calificación de 35 puntos y el lugar número 103 de 175 países, acompañado de Bolivia, Moldavia y Níger. En el continente americano, ocupó el puesto 21 de 31 países. Este índice está basado en percepciones, por lo que se ve reflejado es una opinión acerca de los niveles de corrupción, como se advirtió con antelación, este tipo de índices son válidos y confiables, pero pueden ser inexactos o imprecisos, pues la percepción puede no coincidir con la incidencia real del fenómeno.

Daniel Márquez Gómez y Beatriz Camarillo estiman respecto del Barómetro Global de la Corrupción y del Índice de Percepción de la Corrupción que “son limitados y muestran una peligrosa asociación con el dinero o los intereses de determinados grupos y profesiones; además, son opiniones y encuestas con dudosas muestras representativas”.¹¹¹

3.4. Índice de Competitividad

México, de conformidad con el Índice de Competitividad 2013-2014, mostraba un perfil de competitividad estable, ocupando el puesto 55 de 148 en la clasificación general, con una puntuación de 4.3, se estimaba que el factor más problemático para hacer negocios era la corrupción.¹¹²

Este instrumento contempla la existencia de doce pilares, a saber: instituciones, infraestructura, entorno macroeconómico, salud y educación primaria, educación superior y de formación, eficiencia del mercado de bienes, eficiencia del mercado laboral, desarrollo del mercado financiero, preparación tecnológica, tamaño de mercado, sofisticación de los negocios e innovación.

110 Cfr. Transparencia Internacional, “Corruptions perceptions index 2014: Results”, <https://www.transparency.org/cpi2014/results>, consultado el 26 de febrero de 2019.

111 Cfr. Márquez Gómez, Daniel y Camarillo Cruz, Beatriz, *op. cit.*, p. 65.

112 Cfr. World Economic Forum, “The Global Competitiveness Report 2013-2014”, en http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf, consultado el 26 de febrero de 2019.

Calificó al entorno macroeconómico de nuestro país, relativamente estable en el lugar 49, al sistema bancario como sólido con el puesto 30; un mercado interno amplio y profundo que permite importantes economías de escala con el 11 lugar; una infraestructura de transporte de razonablemente buena, situándola en el sitio 39 y respecto al número de empresas sofisticadas le otorgó el puesto 55. Destacó el consenso político alcanzado a través de los acuerdos de Pacto por México y el inicio de reformas importantes y de largo plazo en el mercado laboral y la educación. Además, se estimó que las reformas en el mercado de bienes y servicios estaban destinadas a aumentar los niveles de competencia en sectores estratégicos clave, especialmente en el sector energético, antes de que finalizará el 2014. Se esperaba que una implementación completa y eficiente de estas reformas después de un período de transición política mejoraría algunos de los desafíos más apremiantes que el país enfrentaba como la competencia nacional, pues ocupaba el sitio 100; verbigracia, la brecha de habilidades debida a un sistema educativo de mala calidad ocupaba el lugar 119 y la rigidez del mercado laboral, situaba a nuestro país en el sitio 99.

Además, estimaba pendiente en su agenda de competitividad, el incluir acciones orientadas a fortalecer el funcionamiento de sus instituciones, en particular en la lucha contra la corrupción, ocupando el lugar 99 y el aumento en el nivel de seguridad en el sitio 135. Para respaldar la transición hacia actividades económicas de mayor valor agregado, se estimaba fundamental fomentar el uso de las TIC, situándolo en el lugar 83 y aumentar la capacidad de innovación, situado en el lugar 75.

En el primer pilar denominado instituciones, el índice prevé la existencia de un subpilar A y un B, el primero de ellos estaba enfocado a las instituciones públicas y el segundo a las privadas.

Los componentes del subpilar A de instituciones públicas que conforman su rango general son: derechos de propiedad, ética y corrupción, influencia indebida (*undue influence*), eficiencia gubernamental, y seguridad.

Los componentes del subpilar B instituciones privadas que conforman el rango general de las instituciones privadas son: ética corporativa y responsabilidad.

Como requerimientos básicos de la ética y la corrupción, se prevé el desvío de fondos públicos (*diversion of public funds*), confianza pública en los políticos y los pagos irregulares y sobornos. México fue calificado respecto del desvío de fondos públicos en el lugar 105 con una calificación de 2.7, el parámetro de calificación es 1=ocurre muy comúnmente y 7= nunca ocurre. En cuanto a la confianza pública en los políticos ocupó el lugar 105 con 2.3, el rango va de 1= extremadamente bajo y 7=extremadamente alto. Por lo que toca a los pagos irregulares y sobornos se situó en el lugar 88 con una calificación de 3.6, que oscilaba entre 1=muy común y 7=nunca ocurre.

La mayor debilidad de este índice, a juicio de Arturo del Castillo, es que se basa en juicios subjetivos de personas con experiencia en un país calificándolo en ciertas variables a la que se le otorga un valor determinado.¹¹³

Por otra parte, el *Índice de Competitividad Global 2014-2015*¹¹⁴ del Foro Económico Mundial colocó a México en el lugar 61 general de 144, con una puntuación de 4.3.

De conformidad con este índice, México cayó seis puntos respecto del índice 2013- 2014, a pesar de haber adoptado importantes reformas estructurales en 2014. Esta caída en las clasificaciones se debió a un deterioro en el funcionamiento percibido de las instituciones, posicionándolo en el puesto 102; respecto de la calidad de un sistema educativo que no parecía cumplir con el conjunto de habilidades que requería una economía mexicana cambiante; y su bajo nivel de utilización de las TIC, ubicándolo en el lugar 88, lo cual era crucial para esa transformación. Además, los resultados mostraban que los beneficios de las numerosas reformas adoptadas destinadas a aumentar el nivel de competencia y eficiencia en el funcionamiento de los

113 Del Castillo, Arturo, *op. cit.*, p.56.

114 Cfr. World Economic Forum, "The Global Competitiveness Report 2014-2015, en http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf, consultado el 26 de febrero de 2019.

mercados de México no se habían materializado, destacando la necesidad de una implementación efectiva que no debía retrasarse. De igual forma, se estimó que en la medida que más de estos resultados comenzarán a hacerse evidentes, el país aumentaría su ventaja competitiva. Nuestro país continuaba mostrando sus fortalezas tradicionales: su entorno macroeconómico relativamente estable, situado en el lugar 53; un mercado interno amplio y profundo, situado en el lugar 10; además, calificó de razonablemente buena la infraestructura de transporte y una serie de empresas sofisticadas, clasificándolo en el puesto 41 y 58, respectivamente, lo cual era poco común para un país en su etapa de desarrollo.

México fue calificado respecto del desvío de fondos públicos en el lugar 119 con una calificación de 2.5, el parámetro de calificación es 1=ocurre muy comúnmente y 7= nunca ocurre. En cuanto a la confianza pública en los políticos ocupó el lugar 114 con 2.2, el rango va de 1= extremadamente bajo y 7=extremadamente alto. Por lo que toca a los pagos irregulares y sobornos lo situó en el lugar 99 con una calificación de 3.4, en donde los parámetros oscilaban entre 1=muy común y 7=nunca ocurre.

Este índice tiene un enfoque indirecto pues, utiliza evaluaciones especializadas y combina una variedad de datos estadísticos con un sólo indicador, cuya mayor debilidad es su basamento en juicios subjetivos.

3.5. *Latinobarómetro*

En el informe 2013, el *Latinobarómetro* se estimó que la corrupción en casi todos los países de América latina representaba el problema más importante; sin embargo, en los resultados que el propio instrumento referenció, se puede advertir que no fue así, porque los “problemas económicos” fueron considerados el problema más relevante.

Para México, el problema más importante del país era la delincuencia/seguridad pública (28%), seguido de la desocupación/desempleo (21%), la economía/problemas económicos (13%) y situación/problemas de la política (9%) y como quinto lugar se ubicaba a la corrupción (6%). El informe

aseveraba que nuestro país presentaba altos problemas de corrupción, pero que los ciudadanos no lo externalizaban. Sin embargo, tal aseveración no se encuentra soportada por ningún dato objetivo.

Este informe afirmaba, además, que *“la transparencia primera que se necesita para combatir la corrupción es el reconocimiento de su existencia.”*¹¹⁵ De igual forma, consideraba que precisamente nuestro país era el ejemplo significativo de que el problema permanece parcialmente oculto, lo cual es especulativo, pues no se sustenta en datos verificables.

En el año 2015, se emitió un informe denominado *La confianza en América Latina 1995-2015*, estimando que entre 2001 (27%) y 2011 (12%) había progresado el indicador de corrupción, pues los actos de corrupción que la población tenía conocimiento, disminuyeron 15 puntos porcentuales. Luego, entre 2011 y 2013 éste aumentó abruptamente de 12% a 26%, para disminuir en 2015 a 21%, mejorando cinco puntos porcentuales. Concluyó que hubo un retroceso en la percepción de corrupción donde parecía perderse los avances de la primera década del siglo XXI. La variación referida denota un problema de confiabilidad del índice, pues los resultados no son consistentes. Además, sus reactivos resultan inexactos e imprecisos pues utiliza expresiones ambiguas, como las siguientes: ¿Ha sabido Usted o algún pariente de algún acto de corrupción en los últimos doce meses?”, y ¿Cuánto cree Usted que se ha progresado en reducir la corrupción en las instituciones del Estado en estos últimos 2 años? En este último reactivo, el 22% de los encuestados en nuestro país respondió que “Mucho” o “Algo”, sin embargo, los rangos “mucho” o “algo” son subjetivos y los resultados a los reactivos inciden negativamente en su precisión.

3.6. Índice del Fondo Monetario Internacional

El Fondo Monetario Internacional generó diversos indicadores relativos a la corrupción y su prevalencia en 139 países. Estimó que, en algunos países, las

115 Cfr. Corporación Latinobarómetro, “Informe 2013”, en http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf, consultado el 1 de marzo de 2019.

empresas pueden requerir pagos o regalos no oficiales para "hacer las cosas". Los resultados se basaron en encuestas de más de 135,000 empresas.

En 2010, el porcentaje de incidencia de soborno de nuestro país (17.6%) fue mayor al estimado en América Latina y el Caribe (8.3%), pero menor al correspondiente a todos los países (19.5%). En cuanto al de profundidad de soborno, el de México (9.6%) era mayor al estimado en América Latina y el Caribe (5.9%), pero menor al correspondiente a todos los países (15.3%). El de empresas que esperan dar regalos en reuniones con funcionarios tributarios (10.4%), era mayor al de América Latina y el Caribe (6.0%), pero menor al mundial (14.6%). En cuanto al de empresas que esperaban dar regalos para asegurar contratos con gobierno, en México (34%) era mayor que en América Latina y el Caribe (13.7%) e incluso el que arrojaba la suma de todos los países (30.4%). Por lo que toca al valor de regalo esperado, el porcentaje de nuestro país (4.5%) superaba por mucho al de América Latina y el Caribe (0.5) y todos los países (1.9%). Relativo al porcentaje de empresas que esperan dar regalos para obtener una licencia de operación el de nuestro país (17.5%) era mayor a América Latina y el Caribe (7.3%) y al de todos los países (15.6%). El único rubro que nuestro país (1.0%) estaba por debajo de América Latina y el Caribe (2.6%) y de todos los países (15.7%), era el porcentaje de empresas que esperan dar regalos para obtener una licencia de importación.

Es así, que el porcentaje de empresas que esperaban dar regalos para obtener un permiso de construcción en nuestro país (25.2%) representaba el doble que en América Latina y el Caribe (12.1%) y era mayor al de todos los países (24.9%). En cuanto al porcentaje de regalos para obtener una conexión eléctrica, el de México (5.2%) era mayor al de América Latina y el Caribe (4.1%), pero menor al de todos los países (18.3%). En este mismo tenor, en cuanto a regalos para una conexión de agua, en nuestro Estado (36.7%) era mucho mayor al de América Latina y el Caribe (2.4%) y de todos los países (16.5%).

En cuanto al porcentaje de regalos a funcionarios públicos para que "se hagan las cosas", el de México (11.6%) era mayor al de América Latina y el Caribe (9.6%), pero menor al de todos los países (24.1%). La mitad de las

empresas encuestadas identificaban la corrupción como limitación importante, mientras que en América Latina y el Caribe menos de la mitad (46.6%) y en todos los países (33%). En cuanto al sistema judicial como una limitación importante, el porcentaje en México (30.9%) era mayor al de América Latina y el Caribe (27.7%), y al de todos los países (13.8%).¹¹⁶ Los datos sobre nuestro país correspondientes a 2010, que fueron aludidos con antelación pueden ser advertidos en la siguiente tabla:

INDICADORES DE CORRUPCIÓN DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Indicador	México	Latinoamérica y el Caribe	Todos los países
Incidencia de soborno (porcentaje de empresas que experimentan al menos una solicitud de pago de soborno)	17.6	8.3	19.5
Profundidad de soborno (% de transacciones públicas donde se solicitó un regalo o un pago informal)	9.6	5.9	15.3
Porcentaje de empresas que esperan dar regalos en reuniones con funcionarios tributarios	10.4	6.0	14.6
Porcentaje de empresas que se espera que den regalos para asegurar un contrato con el gobierno	34.9	13.7	30.4
Valor del regalo esperado para asegurar un contrato con el gobierno (% del valor del contrato)	4.5	0.5	1.9
Porcentaje de empresas que esperan dar regalos para obtener una licencia de operación	17.5	7.3	15.6
Porcentaje de empresas que esperan dar regalos para obtener una licencia de importación	1.0	2.6	15.7
Porcentaje de empresas que esperan dar regalos para obtener un permiso de construcción	25.2	12.1	24.9
Porcentaje de empresas que esperan dar regalos para obtener una conexión eléctrica.	5.2	4.1	18.3
Porcentaje de empresas que esperan dar regalos para obtener una conexión de agua.	36.7	2.4	16.5
Porcentaje de empresas que esperan dar regalos a funcionarios públicos "para que hagan las cosas"	11.6	9.6	24.1

116 Cfr. World Bank Group, "Corruption", en <http://www.enterprisesurveys.org/data/exploretopics/corruption>, consultado el 2 de marzo de 2019.

Indicador	México	Latinoamérica y el Caribe	Todos los países
Porcentaje de empresas que identifican la corrupción como una limitación importante	50.0	46.6	33.1
Porcentaje de empresas que identifican el sistema judicial como una limitación importante	30.9	27.2	13.8

Cuadro 4. Elaboración propia con datos del Banco Mundial

El Banco Mundial reprobó a México con una calificación de 39 sobre 100 en sus indicadores de control de la corrupción y lo colocó en el lugar 127, o sea, como uno de los países más corruptos.¹¹⁷

3.7. Índice de Estado de Derecho

El Índice de Estado de Derecho 2015¹¹⁸, emitido por *World Justice Project*, es un índice compuesto, pues combina una variedad de datos estadísticos e indicadores *proxy* para evaluar el nivel de corrupción, el cual estaba diseñado con base en nueve factores: 1: Restricciones en los poderes del gobierno, 2: Ausencia de corrupción, 3: Gobierno abierto, 4: Derechos fundamentales, 5: Orden y seguridad, 6: Cumplimiento regulatorio, 7: Justicia civil, 8: Justicia criminal y 9: Justicia Informal.

En el factor 2, *ausencia de corrupción*, se preveía los siguientes cuatro indicadores: 2.1 Los funcionarios del poder ejecutivo no usan cargos públicos para obtener beneficios privados; 2.2 Los funcionarios del poder judicial no usan cargos públicos para beneficios privados; 2.3 Los funcionarios gubernamentales en la policía y las fuerzas armadas no usan cargos públicos para beneficios privados; y 2.4 Los funcionarios del poder legislativo no usan cargos públicos para beneficios privados.

El primer indicador medía la prevalencia de sobornos, pagos informales, y otros incentivos en la entrega de servicios públicos y en la ejecución de regulaciones; también si se asignan contratos de adquisición gubernamental y

¹¹⁷ Casar, María Amparo, *op. cit.* p. 12.

¹¹⁸ Cfr. World Justice Project, "Rule of Law Index 2015" http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/roli_2015_0.pdf, consultado el 2 de marzo de 2019.

obras públicas a través de un proceso abierto y competitivo, y si los funcionarios del gobierno en varios niveles del poder ejecutivo se abstenían de malversar fondos públicos. El segundo mensuraba si los jueces y funcionarios del poder judicial se abstenían de solicitar y aceptar sobornos para cumplir con sus deberes o acelerar procesos, y si tanto el poder judicial como las resoluciones judiciales estaban libres de influencias inapropiadas por parte del gobierno, intereses privados, y organizaciones delictivas. El tercer indicador medía si la policía y los encargados de realizar investigaciones criminales se abstenían de solicitar y aceptar sobornos para cumplir con servicios básicos o investigar delitos, y si los funcionarios gubernamentales en la policía estaban libres de influencias inapropiadas por parte de intereses privados u organizaciones delictivas. El cuarto conmensuraba si los funcionarios del poder legislativo se abstenían de solicitar y aceptar sobornos u otros incentivos a cambio de favores políticos o votos favorables en iniciativas de ley.

El factor consideraba tres formas de corrupción: soborno, influencia impropia de intereses públicos o privados y malversación de fondos públicos u otros recursos. Estas tres formas de corrupción se examinaban con respecto a los servidores públicos del gobierno en el poder ejecutivo, el poder judicial, poder legislativo, el ejército y la policía. México se ubicó en el puesto 88 de 102 con un puntaje bajo de 0.33, de un ideal de 1.0.

A su vez, nuestro país se ubicó en la posición 82 de 102 con un puntaje de 0.44, encontrándose por debajo de la media, respecto del factor 7: Justicia civil, que medía si los sistemas de justicia civil son accesibles y asequibles, libres de discriminación, corrupción e influencia indebida por parte de los funcionarios públicos. Esto es, examinaba si los procedimientos judiciales se llevan a cabo sin demoras injustificadas y si las decisiones se aplican de manera efectiva. También medía la accesibilidad, imparcialidad y efectividad de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos. Específicamente preveía el indicador 7.3 Justicia civil libre de corrupción, en el cual tuvo un porcentaje de 0.37.

En este mismo tenor, nuestro país se ubicó en la posición 93 de 102 con un puntaje de 0.31, lo cual representaba una baja calificación respecto del factor 8: justicia criminal, que medía si la investigación criminal, la adjudicación y los sistemas correccionales eran efectivos, y si el sistema de justicia penal era imparcial, libre de corrupción, libre de influencia indebida y protector del debido proceso y los derechos del acusado. En él se preveía específicamente el indicador 8.5 Sistema criminal libre de corrupción, en el cual obtuvo una calificación de 0.27.

Lo singular de este índice es que proporciona una definición de corrupción, la cual se actualiza cuando “los funcionarios abusan de su poder por su propio interés”. Por lo tanto, este estudio sí parte de una base conceptual, sin embargo, la formulación de las preguntas estaba enfocada a si “creían” que ciertas instituciones –el parlamento/congreso, la policía, los jueces y magistrados, los funcionarios que trabajan en el gobierno nacional o gobiernos locales– estaban involucradas en prácticas corruptas, por lo tanto, este índice es uno más de los basados únicamente en la percepción.

4. Índices para la medición de la corrupción en el ámbito nacional

4.1. Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno

En el año 2010, Transparencia Mexicana publicó el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, en el cual identificó 200 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos provistos por autoridades federales, estatales, municipales, así como concesiones y servicios administrados por particulares. Además, estimó que una “mordida” costó a los hogares mexicanos un promedio de \$165.00. De igual forma, concluyó que para acceder o facilitar los 35 trámites¹¹⁹ y servicios públicos se destinaron más de

119 Pago predial; solicitar una beca para pagar algún tipo de estudios; recibir correspondencia; obtener la cartilla militar/ examinar el servicio militar; recibir apoyo o incorporarse a programas del gobierno como

32 millones de pesos en “mordidas. Apreció que, en promedio, los hogares mexicanos destinaron 14% de su ingreso para “mordidas”, representando el 33% de su ingreso para los hogares con ingresos de hasta 1 salario mínimo.¹²⁰

El índice mencionado fue calculado a partir de datos proporcionados por los jefes de hogar que utilizaron cada uno de los servicios medidos. Se puede advertir que existen trámites que son proporcionados por particulares, como son la conexión de teléfono o el obtener un crédito o préstamo en efectivo para casa, negocio o automóvil en instituciones privadas; además, los trámites relacionados con un paciente o atención urgente de un paciente en un hospital no son exclusivos de servicios públicos sino también privados. Finalmente, se debe destacar que el control de estacionamientos en la vía pública no es un trámite gubernamental sino un acto de extorsión de particulares.

PROGRESA, PROCAMPO, leche, adultos mayores, etcétera; conexión de teléfono; obtener una ficha de inscripción a una escuela oficial; introducción o regularización de servicios: agua, drenaje, alumbrado, pavimento, mantenimiento de parques o jardines; obtener un crédito o préstamo en efectivo para casa, negocio o automóvil en instituciones privadas; obtener o acelerar el pasaporte en SER; obtener un crédito o préstamo en efectivo para casa, negocio o automóvil en instituciones públicas como el INFONAVIT; conexión o reconexión de agua y/o drenaje de domicilio; conexión o reconexión de luz a domicilio; obtener constancias de estudios o exámenes en escuelas públicas; obtener o acelerar actas de nacimiento, defunción, matrimonio o divorcio; visitar a un paciente en un hospital fuera de los horarios permitidos; ingresar a trabajar al Gobierno; solicitar constancia de uso de suelo u otro trámite al Registro Público de la Propiedad; atención urgente a un paciente o que éste ingrese antes de lo programado en una clínica u hospital; obtener la licencia para conducir; solicitar un permiso de instalación de un negocio o abrir un establecimiento; regularizar cualquier trámite de su vehículo; cambio de dueño, etcétera; obtener una licencia o permiso de uso de suelo; aprobar la verificación vehicular; obtener una licencia o permiso de demolición, construcción o alineamiento y número oficial; llevar o presentar un caso en un Juzgado; obtener agua de la pipa de la delegación o municipio; pedir al camión de la delegación o municipio que se lleve la basura; trabajar o vender en la vía pública; evitar la detención en el Ministerio Público/ realizar una denuncia, acusación o levantar un acta/lograr que se le dé seguimiento a un (sic); recuperar un automóvil robado; pasar sus cosas en alguna aduana, retén, garita o puerto fronterizo; evitar que un agente de tránsito se lleve su automóvil al corralón/ sacar su automóvil del corralón; estacionar en la vía pública en lugares controlados por personas que se apropien de ellos; y evitar ser infraccionado o detenido por un agente de tránsito.

120 Cfr. Transparencia Mexicana, “Índice nacional de corrupción y buen gobierno. Informe ejecutivo 2010”, en <https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf>, consultado el 26 de febrero de 2019.

4.2. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental

En este mismo sentido, la *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013* (ENCIG)¹²¹ del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, contempló la medición de la corrupción, en la cual se incluyeron instituciones sociales para medir la opinión de las instituciones políticas. El enfoque que se le dio a la encuesta respecto de las experiencias de corrupción fue una perspectiva de víctima, lo cual implicó reducir el estigma de “complicidad” del encuestado.

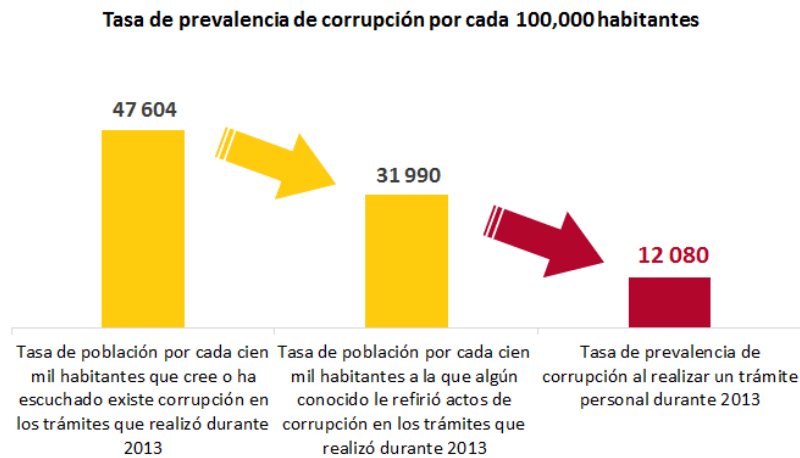
En primera instancia se preguntó cuál era el problema más importante de la entidad federativa, a lo que el 70.4% consideró que era la inseguridad y delincuencia, seguido del desempleo con un 51% y, en tercer lugar, se ubicó la corrupción con un 48.5%. Así mismo, reveló que la percepción de actos de corrupción a nivel nacional fue de 48% muy frecuente y 40.3% frecuente.

En cuanto a la percepción de la tasa de la población que percibía la existencia de corrupción al realizar trámites fue de 47,604 por cada 100,000 habitantes, lo cual representaba el 47.60%. Respecto, a la frecuencia por sectores, los peor posicionados fueron los policías, pues un 89.7% de la población los consideraba, muy frecuente y frecuente, como agentes corruptos, seguidos por los partidos políticos con un 84.4%, el ministerio público con 78.4%, los gobiernos estatales con 77.2%, los diputados y senadores con 77%, los gobiernos municipales con 75.8%, el gobierno federal con 75.6%. En cuanto al sector privado, los peor ubicados fueron los sindicatos con 66.4%, seguido por los empresarios con 63.5%, los medios de comunicación 62.3% e instituciones religiosas con 29.4%.

Lo verdaderamente revelador no es el enfoque de indicadores basados en percepciones, sino el que está cimentado en experiencias, pues, en 2013, la tasa de la población que tuvo alguna experiencia de corrupción al realizar un

121 Cfr. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013”, en http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/encig/2013/doc/encig_2013_presentacion_ejecutiva.pdf, consultada el 15 de mayo de 2018.

trámite personal fue de 12,080 por cada 100,000 habitantes, lo cual representaba el 12.08 %.



Cuadro 5. *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013.*

En cuanto al rubro de corrupción por trámite, el de mayor porcentaje de experiencias de corrupción fue el contacto con autoridades de seguridad pública con un 50.6%; seguido de los permisos relacionados con la propiedad con un 24.8%; otros pagos, trámites o solicitudes - tala o poda de árboles, permisos para traslados, cremación, depósito o exhumación de cadáveres, solicitud para realizar un evento en áreas públicas, atención en el centro de control animal (vacunas, multas por recuperación de mascota, adopción), etcétera.- con 21.9%; en cuarto lugar, los trámites ante el Ministerio Público con 21.8% y en quinto sitio, los trámites en juzgados y tribunales con 20.1%.

4.3. La Corrupción en México: Percepción, prácticas y sentido ético.

Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad

En 2015, la Universidad Nacional Autónoma de México realizó la *Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad*, enfocada en “La corrupción en México: Percepción, prácticas y sentido ético”¹²²; en la que se estimó que el principal problema era la inseguridad y la corrupción constituía el segundo

¹²² Marván Laborde, María, *op. cit.*, pp. 92- 106.

principal problema de México. Como dato curioso, los que respondieron que la corrupción era el principal problema, en su mayoría, contaban con niveles de escolaridad de universidad o posgrado; en cambio, quienes lo consideraron como una cuestión menor no tenían nivel de escolaridad alguno.

El 92% de los encuestados consideró que existía corrupción en el país, sin embargo, cuando se les preguntó si se vieron afectados por un acto de corrupción, solo el 26.8 % respondió que sí y el 71% que no. Es evidente la contradicción de las respuestas, la conclusión que se realiza en la encuesta es contundente, *“(l)o que advierte un interesante contraste entre lo que las personas perciben y lo que cotidianamente sucede”*. Este índice previó indicadores basados en percepciones y en experiencias, lo que le permitió llegar a dicha conclusión. Cuando a los encuestados se les pidió que dijeran tres palabras con las que se asocie la palabra corrupción, en primer lugar, con 63.6% mencionaron a los “delitos e ilegalidad” y en segundo deshonroso lugar con un 52.6% a la “función de gobierno y malos políticos”. Al preguntársele sobre la percepción de dónde hay más corrupción, el 73.8% contestó que el sector público y el 10.1 % en el sector privado. En este mismo sentido, se preguntó ¿dónde se realizan los primeros actos de corrupción?, a lo que el 47.6% refirió “en el gobierno” y el 11.5% de los entrevistados contestó que “en los partidos políticos”. En cuanto a las instituciones que combaten la corrupción, los partidos políticos son quienes menos ayudan, siendo los peores calificados con un 3.3 %, seguido por el gobierno con un 3.7 % y en tercer lugar a los artistas con 4.2%. Finalmente, respecto del nivel de confianza en las instituciones y organizaciones políticas y sociales a nivel nacional, los partidos políticos ocuparon el penúltimo lugar con un 18.9 % y sólo tenían una peor percepción los diputados con 17.4%, sin embargo, a estos dos rubros se les puede englobar en el término genérico de “políticos”.

David Arellano Gault, Ulises Flores Llanos y José Antonio Sánchez Cetina evaluaron metodológicamente este índice, estimando que la precisión, la verificación, el grado y la oportunidad se encuentra con rango alto.¹²³

123 Arellano Gault, David, Flores Llanos, Ulises y Sánchez Cetina, José Antonio, *op.cit.*, p. 40.

CAPÍTULO III. EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

1. El proceso legislativo de la reforma constitucional del Sistema Nacional Anticorrupción

Con el impulso de los compromisos internacionales suscritos por el Estado mexicano y la meta nacional “México en paz” del *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*¹²⁴, se inició un proceso legislativo cuya finalidad fue el combate a la corrupción.

Fueron presentadas cinco iniciativas a saber: la primera el 4 de noviembre de 2014 por el Grupo Parlamentario del PAN en las Cámaras de Diputados y Senadores; el 19 de noviembre de 2014; la segunda y tercera, por la diputada Lilia Aguilar Gil del Grupo Parlamentario del PT; la cuarta, el 25 de noviembre de 2014, por los diputados del PRD José Luis Muñoz Soria, Agustín Miguel Alonso Raya y José Ángel Ávila Pérez; y la quinta, el 12 de febrero de 2015, por los diputados Agustín Miguel Alonso Raya y Fernando Belaunzarán Méndez e integrantes del Grupo Parlamentario del PRD¹²⁵.

De manera que, el 25 de febrero de 2015, se emitió el dictamen de la cámara de origen en sentido positivo a las iniciativas con proyecto de decreto

124 Se estableció como objetivo 1.4. Garantizar un Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente” y como estrategia “Combatir la corrupción y transparentar la acción pública en materia de justicia para recuperar la confianza ciudadana”, proyectando cinco líneas de acción específicas: Promover la creación de un organismo autónomo especializado encargado de aplicar la legislación sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos tratándose de actos de corrupción y coadyuvar en la persecución de los delitos relacionados con dichos actos; desarrollar criterios de selección y evaluación del desempeño y competencias profesionales; mejorar los procesos de vigilancia en relación con la actuación del personal; transparentar la actuación ministerial ante la ciudadanía y robustecer los mecanismos de vinculación de las instituciones del Sistema de Justicia Penal con los diversos sectores de la sociedad y los medios de comunicación; y fortalecer los mecanismos de coordinación entre las diferentes instancias y autoridades de la Administración Pública Federal responsables del combate a la corrupción, en el marco del cumplimiento a los compromisos internacionales firmados por México.

125 No obstante, en la cámara de senadores también fueron presentadas cuatro iniciativas con antelación a las referidas, tomadas en consideración en el dictamen de la Cámara de Diputados, la primera el 15 de noviembre de 2012 por los Senadores del PRI y PVEM; la segunda el 20 de noviembre de 2012 por Senadores integrantes del PRD; la tercera el 30 de enero de 2013 por el Senador del PAN José María Martínez y Martínez y la última por senadores del PAN el 04 de abril de 2013.

por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Sistema Nacional Anticorrupción.¹²⁶

Por lo que, el 26 de febrero de 2015 la Cámara de Diputados aprobó en lo general, con 409 votos a favor, 24 en contra y 3 abstenciones, el dictamen que reforma y adiciona diversas disposiciones de la constitución política, en materia de anticorrupción.

Por ende, el 16 de abril de 2015 fue emitido el dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales; de anticorrupción y participación ciudadana, de gobernación, y de estudios legislativos de la Cámara de Senadores, segunda, sobre la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan o derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.¹²⁷

Así que, el 21 de abril de 2015, con 97 votos a favor, 8 en contra y 2 abstenciones, el Senado de la República aprobó en lo general el dictamen a la minuta que modifica diversas disposiciones de la Constitución Política y establece el Sistema Nacional Anticorrupción para prevenir, detectar y sancionar hechos relacionados con la corrupción.

Por consiguiente, el 20 de mayo de 2015 la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión declaró aprobado el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, al recibir 24 votos aprobatorios de los congresos de los estados de: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango,

126 Dictamen en sentido positivo a las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Sistema Nacional Anticorrupción, pp. 31-33 y 39, en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/feb/20150226-III.pdf>, consultado el 06 de enero de 2020.

127 Se realizó un proyecto de dictamen de las Comisiones Unidas de puntos constitucionales; de anticorrupción y participación ciudadana, y de estudios legislativos primera, de la Cámara de Senadores, con proyecto de decreto que reforman y adicionan o diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. Consultable en http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/45353, el 03 de enero de 2020.

Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

De ahí que, el 27 de mayo de 2015 fue promulgado por Enrique Peña Nieto, presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el decreto de referencia y en esa misma fecha se publicó en el Diario Oficial de la Federación.

Así pues, el 28 de mayo de 2015 entró en vigor el decreto citado, es decir, desde esta fecha, el Sistema Nacional Anticorrupción se encuentra formalmente vigente, aunque no de forma material, como se advertirá en líneas posteriores.

De manera que, el 27 de mayo de 2016 concluyó el plazo máximo para que el congreso aprobará:

- a) Las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIV¹²⁸ y XXIX-V¹²⁹ del artículo 73 de la constitución;
- b) Las reformas a la legislación establecida en las fracciones XXIV y XXIX-H¹³⁰ de dicho artículo; y
- c) Las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que la Secretaría responsable del control interno del ejecutivo federal asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el decreto y en las leyes que derivan del mismo.

128 Artículo 73 fracción XXIV de la carta magna: Leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación; leyes que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; y la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución.

129 Artículo 73 fracción XXIX-V de la constitución federal: Ley general que distribuya 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 éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.

130 Artículo 73 fracción XXIX-H de la constitución: Ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

En consecuencia, el 27 de mayo de 2016 se estimaba que entrarían en vigor las adiciones, reformas y derogaciones de los artículos 79, 108, 109, 113, 114, 116, fracción V y 122, BASE QUINTA de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas el 27 de mayo de 2015; lo cual no sucedió.

Sin embargo, el 18 de julio de 2016 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación:

- a) El Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reforman el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- b) El Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- c) El Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
- d) El Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción.

Así que, el 19 de julio de 2016 entraron en vigor:

- a) La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- b) La reforma del artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal.
- c) La reforma del artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- d) La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, y
- e) La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Con posterioridad, el 18 de julio de 2017 entraron en vigor:

- a) La Ley General de Responsabilidades Administrativas.

- b) Las adiciones, reformas y derogaciones de los artículos 79, 108, 109, 113, 114, 116, fracción V y 122, BASE QUINTA, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al fin y al cabo, el 15 de enero de 2018, feneció el término para que el Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, expidieran las leyes y realizaran las adecuaciones normativas correspondientes.

El decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República fue publicado, en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de diciembre de 2018.

Cabe precisar, que la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República entró en vigor el 15 de diciembre de 2018, con lo cual se abrogó a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. No debe perderse de vista, que el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicado el 18 de julio de 2016, fue letra muerta, pues al abrogarse ésta, sus reformas no entraron en vigor.

Por otra parte, la Declaratoria de entrada en vigor de autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República fue publicada, en el Diario Oficial de la Federación, el 20 de diciembre de 2018.

Consecuentemente, el 08 de febrero de 2019, el Fiscal General de la República nombró a María de la Luz Mijangos Borja como Fiscal especializado de combate a la corrupción.¹³¹

Luego, el 01 de marzo de 2019 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo por el que se instala la Fiscalía Especializada en combate a la Corrupción.

¹³¹ La fuente consultada es una nota periodística en <https://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/gertz-manero-fiscales-anticorrupcion-electoral-nombrar/>, porque en los comunicados oficiales de la Fiscalía General de la República no fue encontrada ninguna referencia.

Por consiguiente, el 12 de abril de 2019, mediante decreto del ejecutivo federal, se declaró reformado el artículo 19 segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva; en el cual se considera como delitos de corrupción merecedores de prisión preventiva oficiosa al enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones.

El mismo 12 de abril de 2019, el ejecutivo federal decretó reformada la denominación del Título Décimo del Libro Segundo; el numeral del artículo 217 Bis correspondiente al Capítulo V Bis, para pasar a ser 217 Ter, del mismo Capítulo, y sus fracciones I y II; así como el numeral del artículo 217 Ter del Capítulo V Bis, para pasar a ser 217 Quáter, y sus fracciones I, II, III y IV del Código Penal Federal, es decir, a partir de esta fecha existen formalmente los delitos por hechos de corrupción.

2. Reforma constitucional en materia de combate a la corrupción

En primer lugar, se debe destacar que la reforma constitucional establece la procedencia de la extinción de dominio por actos de enriquecimiento ilícito.

Además, el congreso general se otorga la facultad expresa para expedir leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación; que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; la general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de la Constitución; la que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones; la general que distribuya 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 éstos incurran y las que correspondan a los particulares

vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.

Así mismo, se crea un Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con plena autonomía en sus fallos, quien podrá sancionar a servidores públicos y particulares en casos de corrupción.

De igual forma, se otorga la facultad a la Cámara de Diputados para designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control, de los organismos con autonomía reconocidos por la carta magna; en este mismo tenor, se prevé la facultad exclusiva del Senado para ratificar el nombramiento del secretario responsable del control interno del ejecutivo federal.

Por lo que toca, a la Auditoría Superior de la Federación, le fueron ampliadas sus atribuciones, pues ahora, puede investigar y substanciar las faltas administrativas graves y los hechos de corrupción concurrentemente con los órganos internos de control de la federación y de las entidades federativas, y promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de igual forma, tiene atribuciones para auditar en tiempo real -puede realizar directamente auditorías durante el ejercicio fiscal en curso-; así mismo, está facultado para investigar el uso de recursos provenientes de las participaciones federales que son repartidas entre los estados; en este mismo sentido, se le atribuye la revisión de ejercicios fiscales anteriores, eliminando con ello, el principio de anualidad de las auditorías.

A su vez, a los servidores públicos se les impuso la obligación para presentar, bajo protesta de decir verdad su declaración patrimonial y de intereses.

Por otra parte, la constitución hace la distinción de faltas administrativas graves y no graves, las cuales serán investigadas por los órganos internos de control, pero las graves serán instruidas y sancionadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por lo que toca a las no graves, conocerán los propios

órganos internos. Otra cuestión digna de mencionarse es que para las graves se amplió de 3 a 7 años como plazo mínimo para su prescripción.

Se instituye como principio constitucional, que en la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción no le serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, ahorro e inversión de recursos monetarios.

La carta magna fija la obligación a los estados para que en sus constituciones y leyes instituyan tribunales de justicia administrativa y los faculten para imponer sanciones a servidores públicos locales y municipales, así como a particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves.

Sin duda alguna, lo que se anunció, con bombo y platillo, fue la creación del Sistema Nacional Anticorrupción instituido como 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. Dicho sistema está conformado por el Comité Coordinador y el Comité de Participación Ciudadana e implícitamente integrado por los sistemas locales anticorrupción, pues los prevé en el último párrafo del artículo 113 constitucional. Lo anterior constituye el cumplimiento de la quinta línea de acción específica de la estrategia de combate a la corrupción planteada en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

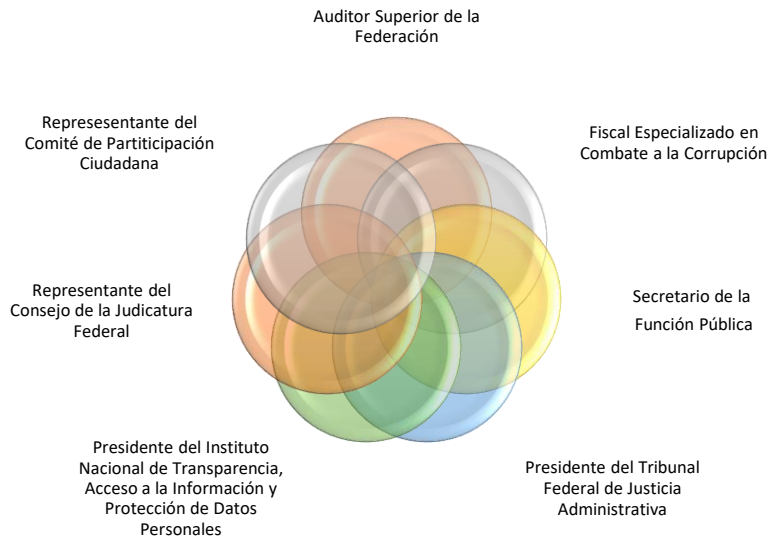
CONFORMACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN, SEGÚN LA CARTA MAGNA



Cuadro 6. Elaboración propia con datos del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Comité Coordinador está 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; así como por los presidentes del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y del organismo garante que establece el artículo 6º de la Constitución; de igual forma, por representantes del Consejo de la Judicatura Federal y del Comité de Participación Ciudadana.

COMITÉ COORDINADOR DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN



Cuadro 7. Elaboración propia con datos del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es la propia constitución la que prevé como atribuciones del Comité Coordinador, el establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales; el diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan; la determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno; las bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos; la elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia; la atribución de emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y

hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno.

3. Reformas legales en materia de combate a la corrupción

3.1. Ley de Coordinación Fiscal

El artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal prevé que las participaciones del Ramo 33, que se otorgan a las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, como aportaciones y accesorios del FONE¹³², FASSA¹³³, FAIS¹³⁴, FORTAMUN¹³⁵, FAM¹³⁶, FAETA¹³⁷, FASP¹³⁸ y FAFEF¹³⁹ no son embargables ni pueden ser gravadas ni afectadas en garantías ni destinarse a mecanismos de fuentes de pago ni pueden destinarse a fines distintos a los expresamente previstos por la Ley de Coordinación Fiscal. Además, deben registrarse como ingresos propios. En este mismo sentido, se prevé que las aportaciones federales serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas, en su caso, de los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México que las reciban, conforme a sus propias leyes en lo que no se contrapongan a la legislación federal –antes de la reforma únicamente se regían por leyes locales– salvo en el caso de los recursos para el pago de servicios personales previsto en el FONE.

132 Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo.

133 Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.

134 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

135 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

136 Fondo de Aportaciones Múltiples.

137 Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.

138 Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

139 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Se contempla expresamente que la fiscalización de los fondos corresponde a la Auditoría Superior de la Federación, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la federación. Debido a lo anterior, se transferirá a ésta el 0.1 por ciento de los recursos de los fondos de aportaciones federales aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, con excepción del componente de servicios personales previsto en el FONE.

Además, el ejercicio de los recursos deberá sujetarse a la evaluación del desempeño con base en indicadores en términos del artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Aunado a lo anterior, se transferirá hasta el 0.05 por ciento de los recursos de los fondos de aportaciones federales aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, con excepción del componente de servicios personales previsto en el FONE, al mecanismo que para tal efecto establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente, se previó que las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales o locales por el manejo o aplicación indebidos de los recursos de los fondos anteriormente citados, serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales, en los términos de las leyes federales aplicables, por lo tanto, los gobiernos estatales no son competentes para conocer de ese tipo de responsabilidades.

3.2. Ley General de Contabilidad Gubernamental

El artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental establece la obligación de los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios y alcaldías de la Ciudad de México, para coadyuvar con la fiscalización de los recursos públicos federales, conforme a lo establecido en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Este artículo reitera la competencia que tiene la Auditoría Superior de la Federación para verificar que los recursos federales que reciban las entidades federativas, los municipios y alcaldías de la Ciudad de México, se ejerzan conforme a los calendarios previstos y de acuerdo con las disposiciones aplicables.

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

Se prevé que la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación es de orden público y que reglamenta los artículos 73 fracción XXIV, 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

También precisa que la fiscalización de la cuenta pública tiene el objeto establecido en esta ley y que se llevará a cabo conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Además, genera el marco competencial de la Auditoría Superior de la Federación para practicar auditorías; verificar operaciones, obras, bienes adquiridos y servicios; investigar actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad, conducta ilícita o comisión de faltas administrativas; y efectuar visitas domiciliarias.

La ley en comento fija como objeto de la fiscalización de la cuenta pública la evaluación los resultados de la gestión financiera; el verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas; el promover las acciones o denuncias correspondientes para la imposición de las sanciones administrativas y penales por las faltas graves; el formular recomendaciones, solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, informes de presunta responsabilidad administrativa, denuncias de hechos y denuncias de juicio político; el dar seguimiento ante las autoridades para la imposición de sanciones; el recurrir las determinaciones del Tribunal y de la Fiscalía Especializada; y el participar en el Sistema Nacional Anticorrupción y en su Comité Coordinador.

De igual forma, se prevé que la Auditoría Superior de la Federación será responsable subsidiaria de los daños y perjuicios que causen los servidores públicos de la misma y los despachos o profesionales independientes, contratados para la práctica de auditorías, sin perjuicio de que la Auditoría Superior de la Federación promueva las acciones legales que correspondan en

contra de los responsables. Esta norma es contraria con el artículo 109 último párrafo de la carta magna que prevé la responsabilidad patrimonial del estado como objetiva y directa, por lo tanto, deviene inconstitucional.

La ley en comento fija los requisitos del informe general de auditoría y de los informes individuales, de la fiscalización de participaciones federales, lo cual es positivo, porque establece requisitos mínimos que deben cumplir los auditores para cumplir legal y eficazmente sus atribuciones de fiscalización.

Además, regula la fiscalización de la deuda pública de entidades y municipios que cuenten con garantía del gobierno federal; así como, el cumplimiento de la ley de disciplina financiera de entidades federativas y municipios. De igual forma, permite la fiscalización durante el ejercicio fiscal en curso o de ejercicios anteriores, lo cual destruye el principio de anualidad que constituía un límite a la facultad de revisión.¹⁴⁰

Por otra parte, reitera el plazo de prescripción de 7 años para fincar responsabilidades e imponer sanciones por faltas administrativas graves, acorde con el artículo 114 último párrafo de la carta magna.

Asimismo, establece las atribuciones de la comisión de la Cámara de Diputados para coordinar sus relaciones con la Auditoría Superior de la Federación; prevé los requisitos y atribuciones del Titular de la Auditoría Superior de la Federación y de los auditores especiales; regula las causas y procedimiento para la remoción del Titular de la Auditoría Superior de la Federación; y norma la creación de una unidad de vigilancia, una contraloría social y se fijan sus atribuciones dentro de la propia Auditoría.

3.4. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción es de orden público, de observancia general en todo el territorio nacional y tiene por objeto establecer

140 Tal circunstancia fue reconocida por la Jurisprudencia número P./J.98/2005 bajo el rubro AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. EL PRINCIPIO DE ANUALIDAD IMPIDE, QUE A TRAVÉS DE SU FACULTAD ORDINARIA DE REVISIÓN DEL RESULTADO DE LA CUENTA PÚBLICA, FISCALICE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES DE AÑOS ANTERIORES AL EJERCICIO AUDITADO, con número de registro 177363 en la Sistematización de Tesis y Ejecutorias publicadas en el Semanario Judicial de la Federación de 1917 a la fecha, en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/tesis.aspx>, consultado el 06 de enero de 2018.

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 federal.

Es de destacarse que establece como principios rectores que rigen el servicio público a la legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito.

En dicha ley, se prevé que el Sistema Nacional Anticorrupción tiene por objeto instaurar 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. Además, se dispuso como su teleología el establecer, articular y evaluar la política en la materia y se integra por el Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y los sistemas locales, quienes concurrirán a través de sus representantes. Cabe hacer la aclaración que el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización originalmente no fue previsto en el artículo 113 fracción I de la constitución federal.

Como se precisó con antelación, la carta magna facultó al Comité Coordinador para el establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales; además, es el encargado del diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que generan; en este mismo sentido, está atribuido para la determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno; así mismo, está facultado para el establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos; además, está obligado a la

elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia y derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. No obstante lo anterior, la ley, amplió dichas atribuciones, ya que lo facultó para realizar actividades operativas como su programa de trabajo, las bases y principios de coordinación de sus miembros, la aprobación de metodología de los indicadores para la evaluación, la requisición de información, la emisión de un informe anual, la determinación de mecanismos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de información, el establecimiento de una plataforma digital nacional, la celebración de convenios de coordinación, colaboración y concertación necesarios, entre otros.

CONFORMACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN, SEGÚN LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN



Cuadro 24: Elaboración propia con datos del artículo 7 de la Ley general del Sistema Nacional Anticorrupción.

Es el Comité Coordinador 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. Integrado por un representante del Comité de Participación Ciudadana, quien lo presidirá; el titular de la Auditoría Superior de la Federación; el titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción; el titular de la Secretaría de la Función Pública; un representante del Consejo de la Judicatura Federal; el presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Diego Valadés estima que en la reforma constitucional -lo cual puede ser aplicado por extensión a la ley en comento- se utilizaron formulas redundantes, se crearon funcionarios innominados, verbigracia, refiere que el Sistema Nacional Anticorrupción es “una instancia de coordinación (artículo 113) que a su vez cuenta con un `Comité Coordinador´ (artículo 113-I). En otras palabras, el sistema se traduce en que unos coordinadores coordinen la coordinación.”¹⁴¹

De igual forma, se prevé la existencia del Comité de Participación Ciudadana, el cual tiene como objetivo coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional. 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. Sus integrantes deberán reunir los mismos requisitos que se establecen para ser nombrado secretario técnico. Sin embargo, no tendrán relación laboral alguna por virtud de su encargo con la Secretaría Ejecutiva. El vínculo legal con la misma, así como su contraprestación, serán establecidos a través de contratos de prestación de servicios por honorarios, en los términos que determine el órgano de gobierno,

¹⁴¹ Valadés, Diego, “Reformar el régimen de gobierno”, en Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.* p. 5.

por lo que no gozarán de prestaciones, esto se prevé que garantizara la objetividad en sus aportaciones a la Secretaría Ejecutiva. Son atribuciones del comité el aprobar sus normas de carácter interno, su programa de trabajo anual, el informe anual de sus actividades; además está facultado para participar en la Comisión Ejecutiva; acceder sin ninguna restricción a la información que genere el sistema nacional; opinar y realizar propuestas sobre la política nacional y las políticas integrales; además, puede proponer proyectos sobre bases de coordinación interinstitucional e intergubernamental en las materias de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción; de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos para la operación de la plataforma digital nacional, así como para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información; y de aquellos requeridos para la operación del sistema electrónico de denuncia y queja. Es de destacarse que tiene atribuciones para proponer mecanismos de participación ciudadana en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción; mecanismos de articulación entre organizaciones de la sociedad civil, la academia y grupos ciudadanos; las reglas y procedimientos mediante los cuales se recibirán las peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas que la sociedad civil pretenda hacer llegar a la Auditoría Superior de la Federación, así como a las entidades de fiscalización superiores locales; además, deberá llevar un registro voluntario de las organizaciones de la sociedad civil que deseen colaborar con ella para establecer una red de participación ciudadana y realizar funciones de seguimiento del funcionamiento del Sistema Nacional, entre otras.

La Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión, mismo que tendrá su sede en la Ciudad de México.

De igual forma, se prevé la existencia de un órgano de gobierno que estará integrado por los miembros del Comité Coordinador y será presidido por el presidente del Comité de Participación Ciudadana. Dicho órgano celebrará

por lo menos cuatro sesiones ordinarias por año, además de las extraordinarias que se consideren convenientes para desahogar los asuntos de su competencia. Las sesiones serán convocadas por su presidente o a propuesta de cuatro integrantes de dicho órgano. Para poder sesionar válidamente se requerirá la asistencia de la mayoría de sus miembros y sus acuerdos, resoluciones y determinaciones se tomarán siempre por mayoría de votos de los miembros presentes; en caso de empate, el presidente tendrá voto de calidad.

En otro orden de ideas, se prevé que las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones, funcionamiento de los sistemas locales, los cuales deberán ser equivalentes a los que establece el sistema nacional. En este sentido, las entidades federativas están obligadas a realizar las adecuaciones normativas a la constitución local; además, deberán expedir al menos una ley (la del sistema estatal anticorrupción); reformar, adicionar y derogar al menos 4 leyes (la de responsabilidades administrativas, el código penal, la del tribunal de justicia administrativa y la orgánica de la procuraduría de justicia del estado). Si esas 6 acciones legislativas son multiplicadas por 32 que es el número de entidades federativas, tenemos que las adecuaciones legislativas que mandata la carta magna se pueden traducir en 192 entre reformas, adiciones, derogaciones, abrogaciones y expedición de nuevas leyes, y esto solo para iniciar, los sistemas locales.

Por otra parte, se regula la existencia del Sistema Nacional de Fiscalización, el cual tiene por objeto establecer acciones y mecanismos de coordinación entre sus integrantes; debiendo promover el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos. Integrado por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, las entidades de fiscalización superiores locales, y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas. Además, contará con un Comité Rector conformado por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y siete miembros rotatorios de entre las instituciones

referidas en las fracciones III y IV del artículo 37 de esta Ley que serán elegidos por periodos de dos años, por consenso de la propia Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación. Este órgano es el facultado para emitir las bases para el funcionamiento de la plataforma digital nacional que permita cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la ley en comento y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, lo cual no incluye los sistemas de evolución patrimonial y de declaración de intereses, así como de los servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas. Lo anterior, es un esfuerzo por vincular el Sistema Nacional de Fiscalización con el Sistema Nacional Anticorrupción, sin embargo, quedará para el anecdotario que la facultad del Congreso de expedir Leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los estados, municipios y el Distrito Federal, se estableció en el artículo 73 fracción XXIX-W de la constitución federal, mediante el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 2015, es decir, un día antes de que se publicará la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción. Esto permite advertir que el Sistema Nacional de Fiscalización no fue considerado como parte de la Sistema Nacional Anticorrupción, ni viceversa, cada uno tuvo su proceso y no fueron diseñados como complementarios, lo cual representa un grave error de congruencia.

A su vez, se instituye el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados que tiene como finalidad que las sanciones impuestas a servidores públicos y particulares por la comisión de faltas administrativas en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y hechos de corrupción en términos del Código Penal Federal queden inscritas dentro del mismo y su consulta deberá estar al alcance de las autoridades cuya competencia lo requiera. En cuanto, al sistema de denuncias públicas de faltas

administrativas y hechos de corrupción, éste será determinado por el Comité Coordinador e implementado por las autoridades competentes.

3.5. *Ley General de Responsabilidades Administrativas*

La Ley General de Responsabilidades Administrativas es de orden público y de observancia general en toda la República, y tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Dicha ley establece los principios y obligaciones que rigen la actuación de los servidores públicos; prevé las faltas administrativas graves y no graves de estos, las sanciones aplicables a los mismos, así como los procedimientos para su aplicación y el ámbito competencial de las autoridades. Estableciendo como sujetos de la misma a los servidores públicos, las personas que habiendo fungido como tales se ubiquen en los supuestos a que se refiere la ley y los particulares vinculados con faltas administrativas graves.

Se prevé que los servidores públicos deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Se constituye en el primigenio deber del servidor público, el conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones.

La ley en análisis estima que cuando los actos u omisiones de los servidores públicos materia de denuncias, queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 de la constitución, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. Sin embargo, no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza, por lo que se reconoce expresamente el principio *non bis*

in idem que se encuentra consagrado en el artículo 109 segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para prevenir la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción, las secretarías y los órganos internos de control, considerando las funciones que a cada una de ellas les corresponden y previo diagnóstico que al efecto realicen, podrán implementar acciones para orientar el criterio que en situaciones específicas deberán observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, en coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción. Esta es de las pocas disposiciones que refieren acciones preventivas. Sin embargo, no establece ningún mecanismo en concreto, únicamente se enuncia de forma retórica la implementación de acciones.

Por otra parte, se establece la obligación formal de observar códigos de ética, lo cual es cuestionable, pues volvemos a la insistencia de decálogos o listados de actuación para que la conducta del servidor público responda a las necesidades de la sociedad y oriente su desempeño, habría que preguntarse si estas acciones estimulan el sentido de responsabilidad en los individuos que tienen la calidad de servidores públicos. Más aún, si es posible codificar los principios éticos y si la proliferación de códigos éticos incide en la generación de persona éticas, o bien, si únicamente se apuesta por una medida formal, por la constitución de decálogos que al final nadie cumplirá.

En otro orden de ideas, se prevé que los órganos internos de control de la administración pública de la Federación o de las entidades federativas deberán atender los lineamientos generales que emitan las secretarías, en sus respectivos ámbitos de competencia. En los órganos constitucionales autónomos, los correspondientes órganos internos de control emitirán los lineamientos señalados.

Es de destacarse, que todos los órganos públicos deberán evaluar anualmente el resultado de las acciones específicas que hayan implementado y proponer, en su caso, las modificaciones que resulten procedentes. Lo anterior es loable, sin embargo, resulta cuestionable la forma en que habría de evaluarse

si un individuo se torna más o menos ético por la implementación de un código. Al final, la evaluación será, muy posiblemente, binaria, en la cual se le otorgue un punto a aquel órgano que cuente con el código y se calificará con cero a quien no lo tenga. Esto es una evaluación formalista, que desafortunadamente no reflejará la situación real de la actuación ética de los servidores públicos.

Además, los órganos internos de control deberán valorar las recomendaciones que les haga el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción a las autoridades, con el objeto de adoptar las medidas necesarias para el fortalecimiento institucional en su desempeño y control interno, y con ello la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción. Correlativamente, tiene la obligación de retroalimentar al citado comité con informes sobre sus avances y resultados. Esto implica la creación de comités de control interno, los cuales sesionan formalmente como un órgano más de la dependencia o entidad, lo cual engrosa los procesos burocráticos pero que no inciden materialmente en la prevención de la corrupción.

La ley contempla que en la selección de los integrantes de los órganos internos de control se debe observar un sistema que garantice la igualdad de oportunidades con base al mérito y mecanismos de profesionalización. Desafortunadamente, esto no aplica para sus titulares, pues serán nombrados conforme a las respectivas leyes, lo cual, genera la profesionalización de mandos medios, pero no de los superiores.

Por otra parte, la Secretaría de la Función Pública y sus homólogos en las entidades federativas podrán firmar convenios de colaboración con personas físicas y morales que participen en contrataciones, cámaras empresariales u organizaciones industriales o de comercio, con la finalidad de orientarlas en mecanismos de autorregulación como la instrumentación de controles internos y programas de integridad.

Por lo anterior, se deben considerar las mejores prácticas internacionales sobre controles, ética, integridad de negocios, además, la inhibición de conductas irregulares, que orienten a los socios, directivos y empleados de las empresas sobre el cumplimiento del programa de integridad y que contengan

herramientas de denuncia y de protección a denunciantes. Esto cobra relevancia porque las personas morales serán sancionadas en los términos de esta ley cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a su nombre o representación de la persona moral y pretendan obtener mediante tales conductas beneficios para dicha persona moral. Sin embargo, en la determinación de la responsabilidad de las personas morales se valorará si cuentan con una política de integridad, con los siguientes elementos:

1. Un manual de organización y procedimientos que sea claro y completo, en el que se delimiten las funciones y responsabilidades de cada una de sus áreas, y que especifique claramente las distintas cadenas de mando y de liderazgo en toda la estructura.
2. Un código de conducta debidamente publicado y socializado entre todos los miembros de la organización, que cuente con sistemas y mecanismos de aplicación real.
3. Sistemas adecuados y eficaces de control, vigilancia y auditoría, que examinen de manera constante y periódica el cumplimiento de los estándares de integridad en toda la organización.
4. Sistemas adecuados de denuncia, tanto al interior de la organización como hacia las autoridades competentes, así como procesos disciplinarios y consecuencias concretas respecto de quienes actúan de forma contraria a las normas internas o a la legislación mexicana.
5. Sistemas y procesos adecuados de entrenamiento y capacitación respecto de las medidas de integridad que contiene este artículo.
6. Políticas de recursos humanos tendientes a evitar la incorporación de personas que puedan generar un riesgo a la integridad de la corporación. Estas políticas en ningún caso autorizarán la discriminación de persona alguna motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad

humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, y

7. Mecanismos que aseguren en todo momento la transparencia y publicidad de sus intereses.

No debe soslayarse que la política de integridad de personas morales tiene su antecedente en el *compliance* o programas de cumplimiento corporativo, los cuales “nacieron exclusivamente como criterio de confianza en la libertad de las personas jurídicas, es decir, de las empresas, para auto organizarse por el bien de su propio funcionamiento, por el bien de su producción o aportación al mercado y por el bien de la confianza que todos los ciudadanos tienen que tener en ese mercado, incluyendo entre los ciudadanos también a las otras empresas.”¹⁴²

Las personas jurídicas actualmente en diversos sistemas jurídicos, como el español y el italiano, son responsables penal y administrativamente, la *compliance* privada es una herramienta que previene la corrupción, pero sobre todo evita que a la persona jurídica privada se le apliquen sanciones. Al respecto Luigi Foffani, estima algunas diferencias entre la *compliance* pública y privada:

La Agencia Nacional Anticorrupción, los planes anticorrupción tienen que prevenir más bien cualquier forma de actuación incorrecta por parte de la administración es pública, cualquier abuso. El concepto de corrupción es tan amplio que abarca cualquier forma de mala administración. Así que, hay una perspectiva diferente.

El otro elemento diferencial más fuerte es que, la *compliance* privada, tiene la función de prevenir la aplicación de sanciones contra las personas jurídicas, mientras que no hay en la *compliance* pública la perspectiva de una sanción a la administración pública, sanciones sólo a los funcionarios.

Especialmente en el sistema italiano contra el responsable, hay un encargado de prevención de la corrupción en todas las administraciones públicas y este es un poco el chivo expiatorio que puede asumir sanciones si se realizan actos o conductas de infracciones, de delitos en la administración pública.¹⁴³

142 Quintero Olivares, Gonzalo, “Introducción: Qué son las *compliances*” en el curso *Corporate governance: Mitos y realidades*, en <https://www.coursera.org/learn/corporate-governance-mitos-realidades/lecture/2otBO/video-que-son-las-compliances>, consultado el 21 de abril de 2019.

143 Foffani, Luigi, “Aspectos procesales y perspectivas del futuro” en el curso *Corporate governance: Mitos y realidades*, en <https://www.coursera.org/learn/corporate-governance-mitos-realidades/lecture/gapGG/video-aspectos-procesales-y-perspectivas-de-futuro>, consultado el 21 de abril de 2019.

Por otra parte, es la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, a quien se le atribuye llevar el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, a través de la plataforma digital nacional, así como las bases, principios y lineamientos que apruebe el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, lo cual trae a pareada la obligación del servidor público de presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad y ante las secretarías o su respectivo órgano interno de control, y su declaración fiscal anual ante la autoridad fiscal correspondiente.

Las secretarías y los órganos internos de control tendrán la potestad de formular la denuncia al Ministerio Público, en su caso, cuando el sujeto a la verificación de la evolución de su patrimonio no justifique la procedencia lícita del incremento notoriamente desproporcionado de éste, representado por sus bienes, o de aquéllos sobre los que se conduzca como dueño, durante el tiempo de su empleo, cargo o comisión. Esto fue precisamente la punta de lanza que impulsó la iniciativa ciudadana que habría de generar las reformas constitucionales y legales del Sistema Nacional Anticorrupción.

La información prevista en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y de constancias de presentación de declaración fiscal se almacenará en la plataforma digital nacional que contendrá la información que, para efectos de las funciones del Sistema Nacional Anticorrupción, generen los entes públicos facultados para la fiscalización y control de recursos públicos y la prevención, control, detección, sanción y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción.

En la citada plataforma se deberá incluir un sistema específico, los nombres y adscripción de los servidores públicos que intervengan en procedimientos para contrataciones públicas, ya sea en la tramitación, atención y resolución para la adjudicación de un contrato, otorgamiento de una concesión, licencia, permiso o autorización y sus prórrogas, así como la

enajenación de bienes muebles y aquellos que dictaminan en materia de avalúos, el cual será actualizado quincenalmente.

De igual forma, se prevé la atribución del Comité Coordinador para expedir el protocolo de actuación que las secretarías y los órganos internos de control implementarán en las contrataciones públicas, esta medida no es nueva, pues con antelación, el 20 de agosto de 2015, la Secretaría de la Función Pública publicó el acuerdo por el que se expide el protocolo en materia de contrataciones públicas, otorgamiento de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, lo cual fue replicado por algunas entidades federativas.

En otro sentido, la ley en comento prevé, en su artículo 49, un catálogo de obligaciones cuyo incumplimiento o transgresión actualiza una falta administrativa no grave, siendo las siguientes:

1. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño, disciplina y respeto, tanto a los demás servidores públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el código de ética.
2. Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir faltas administrativas.
3. Atender las instrucciones de sus superiores, siempre que éstas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público, o bien, denuncia la instrucción o encomienda que haya recibido, contraria a dichas disposiciones.
4. Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses.
5. Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que, por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos.

6. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección cumplan con las disposiciones del artículo 49 de la ley en comento.
7. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones.
8. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte.
9. Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un conflicto de interés. Las manifestaciones respectivas deberán constar por escrito y hacerse del conocimiento del órgano interno de control, previo a la celebración del acto en cuestión. En caso de que el contratista sea persona moral, dichas manifestaciones deberán presentarse respecto a los socios o accionistas que ejerzan control sobre la sociedad, y
10. Los daños y perjuicios que, de manera culposa o negligente y sin incurrir en alguna de las faltas administrativas graves, cause un servidor público a la hacienda pública o al patrimonio de un ente público.

En el artículo 49 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas no pudo desterrarse la práctica de generar obligaciones genéricas que actualicen responsabilidades administrativas, fiel a la tradición del artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales; de anticorrupción y participación ciudadana, de gobernación, y de estudios legislativos, segunda, sobre la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan o derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, se advierte que el establecimiento de obligaciones genéricas obedece al riesgo de que una ley general no prevea elementos típicos de la conducta que ya fue sancionada por leyes federales o locales, con lo cual se actualizaría en beneficio del servidor público el principio de retroactividad, por lo tanto, se optó por generar listados imprecisos para que la autoridad investigadora y sancionadora los aplique a discrecionalidad por sobre el respeto a los principios de retroactividad, *non bis in idem e indubio pro reo*.¹⁴⁴

Poco se modificaron las estructuras, procedimientos, obligaciones que establecía la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, parafraseando a Daniel Márquez Gómez y Beatriz Camarillo Cruz, se cayó en la ingenuidad de creer que el problema de la corrupción se combate con controles que ya han demostrado su ineficacia.¹⁴⁵

En cuanto a las faltas administrativas graves, la ley prevé tipos administrativos de cohecho, peculado, desvío de recursos públicos, utilización indebida de información, abuso de funciones, actuación bajo conflicto de interés, contratación indebida, enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés, tráfico de influencias, encubrimiento, desacato y obstrucción de la justicia, mismas que son descritas en el siguiente cuadro:

144 Dictamen de las Comisiones Unidas de puntos constitucionales; de anticorrupción y participación ciudadana, de gobernación, y de estudios legislativos, segunda, sobre la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan o derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, pp. 81-82, en http://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios_legislativos2/docs/dictamen_140415.pdf, consultado el 06 de enero de 2020.

145 Cfr. Márquez Gómez, Daniel y Camarillo Cruz, Beatriz, *op. cit.*, p. 48.

**FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES EN LA LEY GENERAL DE
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS**

Falta administrativa grave	Descripción
Cohecho (Art. 52 primer párrafo LGRA)	El servidor público que exija, acepte, obtenga o pretenda obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público, que podría consistir en dinero; valores; bienes muebles o inmuebles, incluso mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado; donaciones; servicios; empleos y demás beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.
Cohecho (Art. 52 segundo párrafo LGRA)	El servidor público que se abstenga de devolver el pago en demasía de su legítima remuneración de acuerdo a los tabuladores que al efecto resulten aplicables, dentro de los 30 días naturales siguientes a su recepción.
Peculado (Art. 53 LGRA)	El servidor público que autorice, solicite o realice actos para el uso o apropiación para sí o para las personas a las que se refiere el artículo anterior, de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.
Desvío de recursos (Art. 54 primer párrafo LGRA)	El servidor público que autorice, solicite o realice actos para la asignación o desvío de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.
Desvío de recursos públicos (Art. 54 segundo párrafo LGRA)	El otorgamiento o autorización, para sí o para otros, del pago de una remuneración en contravención con los tabuladores que al efecto resulten aplicables, así como el otorgamiento o autorización, para sí o para otros, de pagos de jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, liquidaciones por servicios prestados, préstamos o créditos que no estén previstos en ley, decreto legislativo, contrato colectivo, contrato ley o condiciones generales de trabajo.
Utilización indebida de información (Art. 55 LGRA)	El servidor público que adquiera para sí o para las personas a que se refiere el artículo 52 de esta ley, bienes inmuebles, muebles y valores que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, así como obtener cualquier ventaja o beneficio privado, como resultado de información privilegiada de la cual haya tenido conocimiento.
Abuso de funciones (Art. 57 LGRA)	El servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de esta ley o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público.
Actuación bajo conflicto de intereses (Art. 58 LGRA)	El servidor público que intervenga por motivo de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga conflicto de interés o impedimento legal.
Contratación indebida (Art. 59 LGRA)	El servidor público que autorice cualquier tipo de contratación, así como la selección, nombramiento o designación, de quien se encuentre impedido por disposición legal o inhabilitado por

Falta administrativa grave	Descripción
	resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o inhabilitado para realizar contrataciones con los entes públicos, siempre que en el caso de las inhabilitaciones, al momento de la autorización, éstas se encuentren inscritas en el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados de la plataforma digital nacional.
Enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés (Art. 60 LGRA)	El servidor público que falte a la veracidad en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o de intereses, que tenga como fin ocultar, respectivamente, el incremento en su patrimonio o el uso y disfrute de bienes o servicios que no sea explicable o justificable, o un conflicto de interés.
Tráfico de influencias (Art. 61 LGRA)	El servidor público que utilice la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, para generar cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere el artículo 52 de esta ley.
Encubrimiento (Art. 62 LGRA)	El servidor público que cuando en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir actos u omisiones que pudieren constituir faltas administrativas, realice deliberadamente alguna conducta para su ocultamiento.
Desacato (Art. 63 LGRA)	Tratándose de requerimientos o resoluciones de autoridades fiscalizadoras, de control interno, judiciales, electorales o en materia de defensa de los derechos humanos o cualquier otra competente, proporcione información falsa, así como no dé respuesta alguna, retrase deliberadamente y sin justificación la entrega de la información, a pesar de que le hayan sido impuestas medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables.
Obstrucción de la justicia (Art. 64 fr. I LGRA)	Los servidores públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia cuando realicen cualquier acto que simule conductas no graves durante la investigación de actos u omisiones calificados como graves en la presente ley y demás disposiciones aplicables.
Obstrucción de la justicia (Art. 64 fr. II LGRA)	Los servidores públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia cuando no inicien el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente, dentro del plazo de treinta días naturales, a partir de que tengan conocimiento de cualquier conducta que pudiera constituir una falta administrativa grave, faltas de particulares o un acto de corrupción.
Obstrucción de la justicia (Art. 64 fr. III LGRA)	Los servidores públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia cuando revelen la identidad de un denunciante anónimo protegido bajo los preceptos establecidos en esta ley.
Soborno (Art. 66 LGRA)	El particular que prometa, ofrezca o entregue cualquier beneficio indebido a que se refiere el artículo 52 de esta ley a uno o varios servidores públicos, directamente o a través de terceros, a cambio de que dichos servidores públicos realicen o se abstengan de realizar un acto relacionado con sus funciones o con las de otro servidor público, o bien, abusen de su influencia real o supuesta, con el propósito de obtener o mantener, para sí mismo o para un tercero, un beneficio o ventaja, con independencia de la aceptación o recepción del beneficio o del resultado obtenido.

Falta administrativa grave	Descripción
Participación ilícita en procedimientos administrativos (Art. 67 segundo párrafo de la LGRA)	El particular que realice actos u omisiones para participar en los procedimientos administrativos sean federales, locales o municipales, no obstante que por disposición de ley o resolución de autoridad competente se encuentren impedido o inhabilitado para ello.
Participación ilícita en procedimientos administrativos (Art. 67 tercer párrafo de la LGRA)	Cuando un particular intervenga en nombre propio, pero en interés de otra u otras personas que se encuentren impedidas o inhabilitadas para participar en procedimientos administrativos federales, locales o municipales, con la finalidad de que ésta o éstas últimas obtengan, total o parcialmente, los beneficios derivados de dichos procedimientos. Ambos particulares serán sancionados en términos de esta ley.
Tráfico de influencias para inducir a la autoridad (Art. 68 LGRA)	El particular que use su influencia, poder económico o político, real o ficticio, sobre cualquier servidor público, con el propósito de obtener para sí o para un tercero un beneficio o ventaja, o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público, con independencia de la aceptación del servidor o de los servidores públicos o del resultado obtenido.
Utilización de información falsa (Art. 69 LGRA)	El particular que presente documentación o información falsa o alterada, o simulen el cumplimiento de requisitos o reglas establecidos en los procedimientos administrativos, con el propósito de lograr una autorización, un beneficio, una ventaja o de perjudicar a persona alguna.
Colusión (Art. 70 primer párrafo LGRA)	El particular que ejecute con uno o más sujetos particulares, en materia de contrataciones públicas, acciones que impliquen o tengan por objeto o efecto obtener un beneficio o ventaja indebidos en las contrataciones públicas de carácter federal, local o municipal.
Colusión (Art. 70 segundo párrafo LGRA)	Cuando los particulares acuerden o celebren contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre competidores, cuyo objeto o efecto sea obtener un beneficio indebido u ocasionar un daño a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos.
Uso indebido de recursos públicos (art. 71 primer párrafo LGRA)	Será responsable por el uso indebido de recursos públicos el particular que realice actos mediante los cuales se apropie, haga uso indebido o desvíe del objeto para el que estén previstos los recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, cuando por cualquier circunstancia maneje, reciba, administre o tenga acceso a estos recursos.
Uso indebido de recursos públicos (71 segundo párrafo LGRA)	La omisión de rendir cuentas que comprueben el destino que se otorgó a dichos recursos.
Contratación indebida de servidores públicos (Art. 72 LGRA)	El particular que contrate a quien haya sido servidor público durante el año previo, que posea información privilegiada que directamente haya adquirido con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, y directamente permita que el contratante se beneficie en el mercado o se coloque en situación ventajosa frente a sus competidores. En este supuesto también será sancionado el ex servidor público contratado.
Faltas de particulares en situación especial (Art. 73 LGRA)	Realizadas por candidatos a cargos de elección popular, miembros de equipos de campaña electoral o de transición entre administraciones del sector público, y líderes de sindicatos del sector público, que impliquen exigir, solicitar, aceptar, recibir o pretender recibir alguno de los beneficios a que se refiere el artículo 52 de esta ley, ya sea para sí, para su campaña electoral o para

Falta administrativa grave	Descripción
	alguna de las personas a las que se refiere el citado artículo, a cambio de otorgar u ofrecer una ventaja indebida en el futuro en caso de obtener el carácter de servidor público.

Cuadro 9. Elaboración propia con información de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Para el caso de faltas administrativas no graves, las facultades de las secretarías o de los órganos internos de control para imponer las sanciones prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado. Cuando se trate de faltas administrativas graves o faltas de particulares, el plazo de prescripción será de siete años.

La ley prevé un catálogo de sanciones que podrá imponerse por faltas administrativas no graves, partiendo de la amonestación pública o privada, la suspensión del empleo, cargo o comisión; la destitución de su empleo, cargo o comisión y la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

Cuando versen sobre faltas administrativas graves, las sanciones consistirán en la suspensión del empleo, cargo o comisión; la destitución de su empleo, cargo o comisión; la sanción económica y la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

Es de destacarse que en los artículos 75 y 79 de la ley en comento se prevé la posibilidad de que las secretarías, los órganos internos de control y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa impongan dos sanciones o más por la comisión de las faltas administrativas, lo cual rompe con el principio de coherencia que debe tener una ley, pues contradice al artículo 14 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y el propio artículo 109 segundo párrafo de la carta magna, que establecen la restricción de imponer dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza, es decir, que consagran el principio *non bis in idem*. Este principio consagrado

constitucionalmente comprende varios aspectos, a decir de Álvaro Orlando Pérez Pinzón, el primero de ellos es el de la cosa juzgada, en virtud del cual nadie puede ser averiguado, investigado ni sometido a juicio dos o más veces por la misma conducta, después de que ésta haya sido defendida por medio de sentencia firme; en segundo lugar, significa que nadie puede ser investigado dos o más veces por el mismo hecho, simultánea o sucesivamente, por funcionarios o en averiguaciones diferentes; además, entraña que nadie puede ser investigado dos o más veces por la misma conducta, simultánea o sucesivamente, por el mismo funcionario; así mismo quiere decir que ninguna persona puede ser juzgada dos o más veces por el mismo hecho; y finalmente, comprende la prohibición de duplicidad de sanciones, de acuerdo con el cual a nadie se le puede someter a penas que ya ha cumplido o pagado.¹⁴⁶

En la carta magna este principio se encuentra consagrado en los artículos 23 y en el 109 segundo párrafo, el primero de ellos está enfocado a las causas de orden criminal, por lo que bajo una interpretación restrictiva únicamente podría ser utilizado en el ámbito penal; sin embargo, al realizarse una interpretación *pro personae* positiva o conforme *lato sensu* dicha garantía de seguridad jurídica se hace extensiva al ámbito administrativo.¹⁴⁷

Para hacer valer principios de naturaleza penal en el ámbito administrativo sancionador se ha estimado que existe una cierta metodología: Primero, se debe determinar si las normas impugnadas regulan efectivamente un procedimiento administrativo sancionador o un procedimiento donde se pueda obtener evidencia que después pueda ser utilizada en un procedimiento administrativo sancionador; acto seguido, precisar cuál es el contenido del derecho o garantía penal cuya violación se esté aduciendo; enseguida, aclarar si el derecho en cuestión es compatible con el derecho administrativo

146 Cfr. Pérez Pinzón, Álvaro, *Los principios generales del proceso penal*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2004, p. 56.

147 Dicho criterio es sostenido en la tesis aislada I.1o.A.E.3 CS(10a.) bajo el título y subtítulo NON BIS IN IDEM. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE POR EXTENSIÓN AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, visible con número de registro 2011565 en la Sistematización de Tesis y Ejecutorias publicadas en el Semanario Judicial de la Federación de 1917 a la fecha, en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/tesis.aspx>, consultado el 28 de diciembre de 2019.

sancionador; en cuarto lugar, modular el contenido que el derecho fundamental invocado tiene en sede penal para poder trasladarlo al procedimiento administrativo sancionador; finalmente, contrastar la disposición impugnada con el contenido que se determinó para el derecho en sede administrativa.¹⁴⁸

Cómo se puede advertir hay un criterio rígido para traslapar principios de naturaleza penal al ámbito administrativo, y también, existe un criterio laxo, en el cual únicamente se requiere calificar la existencia de dos condiciones: Que se trate de un procedimiento que pudiera derivar en la imposición de una pena o sanción (elemento formal); y, que el procedimiento se ejerza como una manifestación de la potestad punitiva del Estado (elemento material), de manera que se advierta que su sustanciación sea con la intención manifiesta de determinar si es procedente condenar o sancionar una conducta que se estima reprochable para el Estado por la comisión de un ilícito, en aras de salvaguardar el orden público y el interés general; es decir, ese procedimiento debe tener un fin represivo o retributivo derivado de una conducta que se considere administrativamente ilícita.¹⁴⁹

En todo proceso judicial o procedimiento administrativo se deben observar los principios de economía, concentración y sencillez, que buscan evitar poner obstáculos innecesarios durante la tramitación del juicio o sujetar a las partes a fórmulas sacramentales o formulismos excesivos,¹⁵⁰ es por ello

148 Cfr. Esto se encuentra reconocido en la tesis aislada 1a. CCCLXXI/2014 (10a.) bajo el título y subtítulo NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR SI ÉSTAS VIOLAN DERECHOS FUNDAMENTALES QUE RIGEN EN MATERIA PENAL, visible con número de registro 2007800 en la Sistematización de Tesis y Ejecutorias publicadas en el Semanario Judicial de la Federación de 1917 a la fecha, en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/tesis.aspx>, consultado el 28 de diciembre de 2019.

149 Cfr. Dicho criterio es sostenido en la jurisprudencia 2a./J. 124/2018 (10a.) bajo el título y subtítulo NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARA QUE LES RESULTEN APLICABLES LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN AL DERECHO PENAL, ES NECESARIO QUE TENGAN LA CUALIDAD DE PERTENECER AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, visible con número de registro 2018501 en la Sistematización de Tesis y Ejecutorias publicadas en el Semanario Judicial de la Federación de 1917 a la fecha, en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/tesis.aspx>, consultado el 28 de diciembre de 2019.

150 Cfr. Jurisprudencia 2a./J. 22/2017 (10a.) bajo el título y subtítulo PERSONALIDAD DEL APODERADO LEGAL DE UNA DE LAS PARTES EN EL JUICIO LABORAL. REQUISITOS QUE DEBEN TOMARSE EN CUENTA AL PLANTEAR LA OBJECCIÓN DE AUTENTICIDAD DE LAS FIRMAS DE LOS TESTIGOS ESTAMPADAS EN LA CARTA PODER PARA ACREDITAR AQUÉLLA, visible con número de registro 2014017 en la

que, el criterio laxo debe predominar sobre el rígido, máxime que aquel se encuentra sustentado en una jurisprudencia y éste en una tesis aislada.

Delimitado lo anterior, se debe advertir que el principio penal del *non bis in idem* puede ser aplicable en el ámbito administrativo sancionador, dada la similitud entre la pena y la sanción administrativa, pues ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico o lo ilícito, aunado al hecho de que la vía administrativa sancionadora y la penal son manifestaciones de la potestad punitiva del estado, es decir, de la facultad de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.¹⁵¹

Independientemente de lo anterior, es de llamarse la atención, que el principio *non bis in idem*, también se encuentra consagrado en el artículo 109 segundo párrafo constitucional que regula el sistema de responsabilidades de servidores públicos, por lo que tal principio con fundamento en dicho artículo es aplicable sin que sea necesario recurrir a la metodología para analizar si se están violando derechos fundamentales que rigen en materia penal.

Ahora bien, este principio *non bis in idem* de conformidad con el principio de progresividad de los derechos humanos, debe interpretarse de forma conforme *lato sensu* y *pro personae positiva*, con lo cual se magnifique la aplicación del principio *non bis in idem* no sólo en materia penal, sino también en materia administrativa. Además, se debe procurar la protección más amplia y ser amplificada para el caso de que por los mismos hechos sea sancionados en diferentes vías, esto es, debe prevalecer el criterio de que únicamente puede ser sancionada una persona una sola vez por los mismos hechos,

Sistematización de Tesis y Ejecutorias publicadas en el Semanario Judicial de la Federación de 1917 a la fecha, en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/tesis.aspx>, consultado el 28 de diciembre de 2019.

151 Este criterio es reconocido en la Jurisprudencia P./J. 99/2006 bajo el rubro DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO, visible con número de registro 174488 en la Sistematización de Tesis y Ejecutorias publicadas en el Semanario Judicial de la Federación de 1917 a la fecha, en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/tesis.aspx>, consultado el 28 de diciembre de 2019.

independientemente de si se generan procedimientos en vía penal, administrativa, política o civil.

No se soslaya manifestar que el Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. XV/2008¹⁵², estimó que la imposición de una pena por un delito no impide que se le sancione administrativamente por los mismos hechos, sin embargo, dicha tesis no es vinculante al ser aislada y haberse emitido con antelación a las reformas constitucionales en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011, y a la Ley de Amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 15 de junio de 2018, por lo tanto, al oponerse es que carece de vigor en virtud, del artículo 6° transitorio de la ley citada.

Ahora bien, cuando se esté en presencia de falta administrativas de particulares y sean personas físicas, serán sancionadas económicamente, o bien, con inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de ocho años, y/o indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos. De igual forma, cuando se trate de personas morales se prevé la sanción económica; la inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de diez años; la suspensión de actividades, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de tres años, la cual consistirá en detener, diferir o privar temporalmente a los particulares de sus actividades comerciales, económicas, contractuales o de negocios por estar vinculados a faltas administrativas graves previstas en esta ley; la disolución de la sociedad respectiva, la cual consistirá en la pérdida de la capacidad legal de una persona moral, para el cumplimiento del fin por el que

152 *Cfr.* Tesis aislada P. XV/2008 bajo el rubro RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PUEDE FINCARSE NO OBSTANTE QUE ÉSTOS SE ENCUENTREN SUJETOS A PROCEDIMIENTO PENAL POR LOS MISMOS HECHOS, visible con número de registro 169211 en la Sistematización de Tesis y Ejecutorias publicadas en el Semanario Judicial de la Federación de 1917 a la fecha, en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/tesis.aspx>, consultado el 28 de diciembre de 2019.

fue creada por orden jurisdiccional y como consecuencia de la comisión, vinculación, participación y relación con una falta administrativa grave; e indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

Por otra parte, tendrá el carácter de autoridad investigadora la Secretaría de la Función Pública y sus homólogos en las entidades federativas, los órganos internos de control, la Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado, encargadas de la investigación de faltas administrativas. Para el cumplimiento de sus atribuciones, las autoridades investigadoras llevarán de oficio las auditorías o investigaciones debidamente fundadas y motivadas respecto de las conductas de los servidores públicos y particulares que puedan constituir responsabilidades administrativas. Tendrán acceso a la información necesaria para el esclarecimiento de los hechos, con inclusión de aquella que las disposiciones legales en la materia consideren con carácter de reservada o confidencial, siempre que esté relacionada con la comisión de infracciones a que se refiere esta ley, con la obligación de mantener la misma reserva o secrecía, conforme a lo que determinen las leyes. La actuación principal de la autoridad investigadora es sin duda la calificación que haga de la falta administrativa, la cual es esencial, pues si determina que es grave conocerá el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y si estima que no lo es, el órgano Interno de control será quien substanciará el procedimiento.

Por otra parte, las autoridades substanciadoras, o en su caso, las resolutoras se abstendrán de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa previsto en esta ley o de imponer sanciones administrativas a un servidor público, según sea el caso, cuando de las investigaciones practicadas o derivado de la valoración de las pruebas aportadas en el procedimiento referido, adviertan que no existe daño ni perjuicio a la hacienda pública federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

La calificación de la falta administrativa como no grave y la abstención de iniciar el procedimiento o imponer sanciones admite medio de impugnación, pues el recurso de inconformidad procede en su contra, cuyo efecto es que no inicie el procedimiento hasta en tanto no se resuelva el recurso. Éste deberá presentarse ante la autoridad investigadora, pero es la sala especializada en materia de responsabilidades administrativas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa quien lo substanciará y resolverá, confirmando la calificación o la abstención, o bien, dejándolas sin efecto para que los recalifique u ordene el inicio del procedimiento.

La ley contempla disposiciones comunes al procedimiento de responsabilidad administrativa relativos a los principios, interrupción de prescripción, partes, autorizados, medios de apremio, medidas cautelares, pruebas, incidentes, acumulación, notificaciones, informe de presunta responsabilidad administrativa, improcedencia, sobreseimiento, audiencias, actuaciones y resoluciones.

Del mismo modo, se prevé que en los procedimientos de responsabilidad administrativa deberán observarse los principios de legalidad, presunción de inocencia, imparcialidad, objetividad, congruencia, exhaustividad, verdad material y respeto a los derechos humanos.

Por otra parte, la admisión del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa se convierte en una diligencia de carácter fundamental, pues con ella se interrumpen los plazos de prescripción y fija la materia del procedimiento de responsabilidad administrativa. Con antelación en el régimen de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas la actuación procesal que interrumpía la prescripción era el citatorio al presunto infractor.

Por otra parte, las partes formales en el procedimiento de responsabilidad administrativa son la autoridad investigadora, el servidor público señalado como presunto responsable, el particular, sea persona física o moral, señalado como presunto responsable en la comisión de faltas de particulares, y los terceros, es decir, todos aquellos a quienes pueda afectar la

resolución que se dicte en el procedimiento de responsabilidad administrativa, incluido el denunciante.

A su vez, las autoridades substanciadoras o resolutoras están facultadas para hacer uso de medios de apremios, que van desde la multa, el arresto hasta por treinta y seis horas, o bien, solicitar el auxilio de la fuerza pública.

Aparte, cuando el servidor público o los particulares presuntamente responsables de estar vinculados con una falta administrativa grave, desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes, a juicio del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se solicitará al Servicio de Administración Tributaria o la autoridad competente en el ámbito local, en cualquier fase del procedimiento proceda al embargo precautorio de sus bienes, con el fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida. Impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo y se procederá en los términos de la legislación aplicable.

Además, se contempla la existencia de medidas cautelares, que podrán ser solicitadas por las autoridades investigadoras a la autoridad substanciadora o resolutora, las cuales van desde la suspensión temporal del servidor público, la exhibición de documentos originales relacionado con la falta administrativa, el apercibimiento de multa para conminar presuntos responsables y testigos, el embargo precautorio de bienes, el aseguramiento o intervención precautoria de negociaciones y cualquier otra necesaria para evitar un daño irreparable a la hacienda pública. Dichas medidas deben tender a evitar el ocultamiento o destrucción de pruebas, que impidan la continuación de los efectos perjudiciales de la presunta falta administrativa; que eviten la obstaculización del adecuado desarrollo del procedimiento de responsabilidad administrativa; y un daño irreparable a la hacienda pública federal o de las entidades federativas, municipios, alcaldías, o al patrimonio de los entes públicos. Las medidas en comento no se podrán decretar en los casos en que se cause un perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público.

En cuanto a las pruebas, éstas tienen por objeto desentrañar la verdad de los hechos, por lo que las autoridades resolutoras podrán valerse de cualquier persona o documento, siempre que hayan sido obtenidas lícitamente y con pleno respeto a los derechos humanos. La única prueba que está excluida es la confesional a cargo de las partes por absolución de posiciones, lo cual no implica que una confesión espontánea no pueda ser valorada al momento de la resolución.

Es importante destacar que la ley expresamente contempla el respeto del derecho humano de presunción de inocencia hasta que no se demuestre, más allá de toda duda razonable, su culpabilidad. Las autoridades investigadoras tendrán la carga de la prueba para demostrar la veracidad sobre los hechos que demuestren la existencia de tales faltas, así como la responsabilidad de aquellos a quienes se imputen las mismas. Quienes sean señalados como presuntos responsables de una falta administrativa no estarán obligados a confesar su responsabilidad, ni a declarar en su contra, por lo que su silencio no deberá ser considerado como prueba o indicio de su responsabilidad en la comisión de los hechos que se le imputan. Como uno de los principios del procedimiento es la verdad material, es que cualquier persona, aun cuando no sea parte en el procedimiento, tiene la obligación de prestar auxilio a las autoridades resolutoras del asunto para averiguar la verdad, por lo que deberán exhibir cualquier documento o cosa, o rendir su testimonio en el momento en que sea requerida para ello. Estarán exentos de tal obligación los ascendientes, descendientes, cónyuges y personas que tengan la obligación de mantener el secreto profesional, en los casos en que se trate de probar contra la parte con la que estén relacionados.

Así mismo, las autoridades resolutoras podrán ordenar la realización de diligencias para mejor proveer, sin que se entienda abierta de nuevo la investigación; disponiendo la práctica o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que resulte pertinente para el conocimiento de los hechos relacionados con la existencia de la falta administrativa y la responsabilidad de quien la hubiera cometido. Con las pruebas que se alleguen al procedimiento

derivadas de este tipo de diligencias se dará vista -en virtud del principio de contradicción- a las partes por el término de tres días para que manifiesten lo que a su derecho convenga, pudiendo ser objetadas en cuanto a su alcance y valor probatorio en la vía incidental.

Otra innovación de la ley en comento es el establecimiento de incidentes. Aquellos que no tengan señalado una tramitación especial se promoverán mediante un escrito de cada parte, y se contará con tres días para resolver. En caso de que se ofrezcan pruebas, se hará en el escrito de presentación respectivo. Si tales pruebas no tienen relación con los hechos controvertidos en el incidente, o bien, si la materia del incidente solo versa sobre puntos de derecho, la autoridad substanciadora o resolutora del asunto desechará las pruebas ofrecidas. En caso de admitir las pruebas se fijará una audiencia dentro de los diez días hábiles siguientes a la admisión del incidente donde se recibirán las pruebas, se escucharán los alegatos de las partes y se les citará para oír la resolución que corresponda.

Finalmente, otro aspecto digno de destacarse versa sobre la previsión de dos procedimientos diferenciados cuando se trate de faltas administrativas graves y no graves. El primer supuesto substanciará y resolverá el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en cambio, en el segundo serán la Secretaría de la Función Pública y sus homólogos en las entidades federativas. Lo que se traduce, tratándose de faltas administrativas graves, en la búsqueda de que la autoridad ejecutora fuera imparcial, sin embargo, en las faltas administrativas no graves no se actualiza la misma circunstancia, porque el órgano investigador y la resolutora es prácticamente el mismo.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas tuvo por vocación ser un palimpsesto de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, infortunadamente repitió procedimientos, figuras, sanciones, que no han logrado contener ni prevenir ni mucho menos erradicar el abuso del servicio público.

3.6. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

La Ley Orgánica de Tribunal Federal de Justicia Administrativa es de orden público e interés general y tiene por objeto determinar la integración, organización, atribuciones y funcionamiento de dicho tribunal.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa es un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena. Forma parte del Sistema Nacional Anticorrupción y está sujeto a las bases establecidas en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos. Integrado por la Sala Superior, la Junta de Gobierno y Administración, y las Salas Regionales.

El Pleno General se conformará por el presidente del Tribunal, por los trece Magistrados que integran las Secciones de la Sala Superior y por los dos Magistrados de la Sala Superior que forman parte de la Junta de Gobierno y Administración.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa contará con Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, que tendrán competencia respecto de las entidades que conformen las cinco circunscripciones administrativas, mismas que determinará el Pleno General a propuesta de la Junta de Gobierno y Administración, de acuerdo a estudios cualitativos y cuantitativos, resolverán respecto de las faltas administrativas graves, investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control respectivos, ya sea que el procedimiento se haya seguido por denuncia, de oficio o derivado de las auditorías practicadas por las autoridades competentes; además, impondrán sanciones que correspondan a los servidores públicos y particulares, personas físicas o morales, que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades; de igual forma, fincará a los responsables el pago de las cantidades por concepto de responsabilidades resarcitorias, las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales, locales o municipales, y dictar las medidas preventivas y cautelares para evitar que el procedimiento sancionador quede

sin materia, y el desvío de recursos obtenidos de manera ilegal. Del mismo modo, conocerán de los procedimientos, resoluciones definitivas o actos administrativos que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal; que nieguen la indemnización o que por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado; definitivas que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley General de Responsabilidades, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento, y las definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos, y contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos.

3.7. Código Penal Federal

Como se mencionó con antelación, el título décimo del Código Penal Federal se modificó por “Delitos por hechos de corrupción”, comprendiendo los tipos penales de ejercicio ilícito del servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso ilícito de atribuciones y facultades, delito innominado, remuneración ilícita, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho a servidores públicos extranjeros, peculado, enriquecimiento ilícito y delitos contra la administración de justicia.

No debe perderse de vista que el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en materia de combate a la corrupción entraría en vigor hasta que el Senado de la República nombrara al Titular de la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción, pues así fue establecido en el artículo primero transitorio, en los siguientes términos:

Primero.- El presente Decreto entrará en vigor a partir del nombramiento que el Senado de la República realice del Titular de la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción, creada en términos de lo establecido en el segundo párrafo del Artículo Décimo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, a través del Acuerdo A/011/14 por el que se crea la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción y se establecen sus atribuciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 2014.¹⁵³

El artículo transcrito remite al segundo párrafo del artículo Décimo Octavo transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, que contempla lo siguiente:

DÉCIMO OCTAVO. - A partir de la entrada en vigor del presente Decreto el Senado nombrará por dos terceras partes de sus miembros presentes al titular de la Fiscalía Especializada en Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República. El Ejecutivo Federal podrá objetar dicho nombramiento, en cuyo caso se procederá a un nuevo nombramiento en los términos de este párrafo.

En el plazo de treinta días a partir de la entrada en vigor de este Decreto, el Procurador General de la República expedirá el acuerdo de creación de la fiscalía especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción, cuyo titular será nombrado por el Senado en los términos del párrafo anterior.

Los titulares de las fiscalías nombrados en términos del presente transitorio durarán en su encargo hasta el treinta de noviembre de dos mil dieciocho, sin perjuicio de que puedan ser removidos libremente por el Procurador General de la República o, en su caso, del Fiscal General de la República. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el titular de la fiscalía de que se trate, será restituido en el ejercicio de sus funciones.¹⁵⁴

El artículo primero transitorio también hace referencia al Acuerdo A/011/14 por el que se crea la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción y se establecen sus atribuciones,

153 Cfr. Diario Oficial de la Federación, "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción", en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445043&fecha=18/07/2016, consultado el 03 de mayo de 2018.

154 Cfr. Diario Oficial de la Federación, "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral", en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014, consultado el 03 de mayo de 2018.

publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 2014, el cual en su artículo primero transitorio prevé:

PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor en la fecha en que la Cámara de Senadores realice el nombramiento del titular de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción, en los términos previstos en el Artículo Décimo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.¹⁵⁵

Es necesario precisar, que los artículos transcritos de los decretos que reforman, modifiquen, adicionen, deroguen artículos de la constitución y las leyes deben considerarse parte del propio ordenamiento y, por lo tanto, su observancia es obligatoria.¹⁵⁶

El nombramiento del titular de la Fiscalía Especializada en Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción debe realizarse por las dos terceras partes de los miembros del Senado, pues así lo establece el artículo Décimo Octavo transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral. Dicho nombramiento estaba condicionado, además, al plazo de treinta días contados a partir de que el Procurador General de la República expidiera el decreto de creación de dicha Fiscalía, mismo que acaeció el 12 de marzo de 2014. La facultad condicionaba del Senado a ejercerla en un tiempo determinado de treinta días, que transcurrió del 13 de marzo de 2014 –día en que entró en vigor– al 12 de abril de 2014 –día en que fenecieron los 30 días–.

En segundo lugar, una vez que la Procuraduría General de la República fue sustituida por la Fiscalía General de la República, de conformidad con el

¹⁵⁵ Cfr. Diario Oficial de la Federación, “Acuerdo A/011/14 por el que se crea la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción y se establecen sus atribuciones”, en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5336635&fecha=12/03/2014, consultado el 03 de mayo de 2018.

¹⁵⁶ Así es señalado en las tesis bajo el título y subtítulo ARTÍCULOS TRANSITORIOS DE LOS DECRETOS DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. EL JUICIO DE AMPARO ES IMPROCEDENTE EN SU CONTRA y rubro ARTÍCULOS TRANSITORIOS. FORMAN PARTE DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO RESPECTIVO Y SU OBSERVANCIA ES OBLIGATORIA, visibles con números de registros 2013646 y 188686 en la Sistematización de Tesis y Ejecutorias publicadas en el Semanario Judicial de la Federación de 1917 a la fecha, en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/tesis.aspx>, consultado el 05 de mayo de 2018.

decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, el Senado únicamente estaba atribuido para nombrar y/o designar al Fiscal General Federal en los artículos 76 fracción XIII y 102 apartado A, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior se corrobora en el párrafo quinto del artículo 102 apartado A de la carta magna, el cual establece la facultad del Fiscal General de la República para nombrar y remover a los fiscales especializados en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción y del Senado únicamente para objetar el nombramiento y remoción.

Lo anterior genera una situación *sui generis* en cuanto la vigencia de las reformas del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción, da lugar a los siguientes escenarios.

Si la atribución del Senado para nombrar al titular de la Fiscalía Especializada en Delitos relacionados con Hechos de Corrupción estaba condicionada a un plazo de 30 días y restringida a una institución determinada como es la Procuraduría General de la República y está no se ejerció, la consecuencia es que las reformas al Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción no entraron ni entrarán en vigor, por lo tanto, los delitos relacionados con hechos de corrupción no existen y el Sistema Nacional Anticorrupción cuenta con un grave fallo en la racionalidad pragmática, pues no existen hechos que generen corrupción y en consecuencia, formalmente no se aplica para el objeto que fue creado. Lo más grave es, evidentemente, que tales vicios no permitirán la entrada en vigor de los delitos anticorrupción.

Una segunda posibilidad es que se estime que el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en materia de combate a la corrupción y los delitos relacionados con hechos de corrupción entraron en vigor, desde el momento en que el Fiscal General de la República nombró al titular de la Fiscalía Especializada en

Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción, es decir, a partir del nombramiento realizado por el Fiscal General de la República de María de la Luz Mijangos Borja como Fiscal Especializado de Combate a la Corrupción el 8 de febrero de 2019 -pese a que no establece literalmente tal supuesto jurídico y se estaría variando los términos que el propio congreso se impusieron los delitos relacionados con hechos de corrupción entraron en vigor.

La tercera circunstancia es que el nombramiento del titular de la Fiscalía Especializada en Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción por parte del Fiscal General de la República requiera la ratificación de las dos terceras partes de los miembros del Senado, como esto no ha acaecido, los delitos relacionados con hechos de corrupción no han entrado en vigor hasta en tanto se realice tal ratificación.

La página oficial del Senado no contiene información acerca del nombramiento o ratificación de María de la Luz Mijangos Borja como Fiscal especializado de combate a la corrupción, únicamente se advierte la “PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE EL SENADO DE LA REPÚBLICA CONVOCA A UNA REUNIÓN DE TRABAJO CON LA TITULAR DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN COMBATE A LA CORRUPCIÓN, MARÍA DE LA LUZ MIJANGOS BORJA, CON EL OBJETO DE CONOCER EL PLAN DE TRABAJO Y LAS ACCIONES QUE IMPLEMENTARÁ PARA CUMPLIR CON SUS ATRIBUCIONES LEGALES”¹⁵⁷, dada el 9 de abril de 2019. Incluso en las consideraciones de la proposición, se manifiesta que el Fiscal General de la República nombró a la fiscal en comento, pero no citan el antecedente de la ratificación de dicho nombramiento por parte del Senado.

157 Senado de la República, “PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE EL SENADO DE LA REPÚBLICA CONVOCA A UNA REUNIÓN DE TRABAJO CON LA TITULAR DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN COMBATE A LA CORRUPCIÓN, MARÍA DE LA LUZ MIJANGOS BORJA, CON EL OBJETO DE CONOCER EL PLAN DE TRABAJO Y LAS ACCIONES QUE IMPLEMENTARÁ PARA CUMPLIR CON SUS ATRIBUCIONES LEGALES”, Gaceta LXIV/1SPO-120/93646, de 10 de abril de 2019, en http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/93646, consultado el 19 de abril de 2019.

Aun así, el 12 de abril de 2019 mediante decreto del ejecutivo se declaró reformado el artículo 19 segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva, entre los cuales se considera como delitos de corrupción tratándose específicamente de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones como aquellos que merecen prisión preventiva oficiosa.

Algo singular que no se debe pasar por alto, es que el decreto publicado establece en su artículo tercero, lo siguiente:

Tercero. Entrando en vigor el presente Decreto, los delitos en materia de corrupción tratándose de aquellos correspondientes a enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, entrarán en vigor a partir del nombramiento que realice el Titular de la Fiscalía General de la República respecto de la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción.

Esta aseveración que realizó el Congreso de la Unión declara reformado el artículo 19 de la constitución federal en materia de prisión preventiva oficiosa, que después fue reiterado por el ejecutivo federal, es una falacia para legitimar y corregir los errores que se han señalado con antelación.

Más aún, el mismo 12 de abril de 2019, el ejecutivo federal decretó reformada la denominación del Título Décimo del Libro Segundo; el numeral del artículo 217 Bis correspondiente al Capítulo V Bis, para pasar a ser 217 Ter, del mismo Capítulo, y sus fracciones I y II; así como el numeral del artículo 217 Ter del Capítulo V Bis, para pasar a ser 217 Quáter, y sus fracciones I, II, III y IV del Código Penal Federal, es decir, a partir de esta fecha existen los delitos de corrupción, pese a que no se cumplieron los plazos ni las condiciones que el propio Congreso estableció para la vigencia de las reformas al Código Penal Federal.

Esta incertidumbre jurídica que genera el incumplimiento de requisitos legales seguramente será materia de argumentaciones que serán dilucidadas por uno o varios operadores de derecho.

Finalmente, es conveniente hacer la reflexión, si el emitir una reforma constitucional o legal, con condiciones o términos que no se cumplirán y de lo cual depende su vigencia, ¿actualiza o no “un hecho de corrupción” por parte de los legisladores? Si la respuesta es afirmativa, no tendrán consecuencias,

porque no podrán ser investigados ni procesados conforme a los delitos de corrupción del Código Penal Federal; si, por el contrario, la respuesta es negativa, seguiremos tolerando actos deficientes pero legales, a los cuales sólo se les puede hacer reproches de carácter moral pero no jurídico y serán materia de anecdotarios únicamente. Más aún, hacer aseveraciones falsas para legitimar una reforma legal ¿es o no un acto corrupto?

Ahora bien, es necesario advertir la dualidad en la previsión de las conductas, pues son a la vez faltas administrativas graves y delitos por hechos de corrupción, lo cual puede ser evidenciado en el siguiente cuadro:

DELITOS POR HECHOS DE CORRUPCIÓN Y FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES			
Delito	Descripción	Falta administrativa grave	Descripción
Ejercicio ilícito del servicio público (Art. 214 fr. I CPF)	Ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales.		
Ejercicio ilícito del servicio público (Art. 214 fr. II CPF)	Continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido.		
Ejercicio ilícito del servicio público (Art. 214 fr. III CPF)	Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la administración pública federal centralizada, organismos descentralizados, empresa de participación estatal mayoritaria,		

Delito	Descripción	Falta administrativa grave	Descripción
	<p>asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, de empresas productivas del Estado, de órganos constitucionales autónomos, del Congreso de la Unión o del Poder Judicial, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades.</p>		
<p>Ejercicio ilícito del servicio público (Art. 214 fr. IV CPF)</p>	<p>Por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice, o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión.</p>		
<p>Ejercicio ilícito del servicio público (Art. 214 fr. V CPF)</p>	<p>Por sí o por interpósita persona, cuando legalmente le sean requeridos, rinda informes en los que manifieste hechos o circunstancias falsos o niegue la verdad en todo o en parte sobre los mismos.</p>	<p>Desacato (Art. 63 LGRA)</p>	<p>El servidor público que, tratándose de requerimientos o resoluciones de autoridades fiscalizadoras, de control interno, judiciales, electorales o en materia de defensa de los derechos humanos o cualquier otra competente, proporcione información falsa, así como no dé respuesta alguna, retrase deliberadamente y sin justificación la entrega de la información, a pesar de que le hayan sido impuestas medidas de apremio conforme a las</p>

Delito	Descripción	Falta administrativa grave	Descripción
			disposiciones aplicables.
Ejercicio ilícito del servicio público (Art. 214 fr. VI CPF)	Teniendo obligación por razones de empleo, cargo o comisión, de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber, en cualquier forma propicie daño a las personas, o a los lugares, instalaciones u objetos, o pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado.		
Abuso de autoridad (Art. 215 fr. I CPF)	Cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto.		
Abuso de autoridad (Art. 215 fr. III CPF)	Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud.		
Abuso de autoridad (Art. 215 fr. IV CPF)	Cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de obscuridad o silencio de la ley, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante él, dentro de los términos establecidos por la ley.		
Abuso de autoridad (Art. 215 fr. V CPF)	Cuando el encargado o elemento de una fuerza pública, requerido legalmente por una autoridad competente para que le preste		

Delito	Descripción	Falta administrativa grave	Descripción
	<p>auxilio se niegue a dárselo o retrase el mismo injustificadamente. La misma previsión se aplicará tratándose de peritos.</p>		
<p>Abuso de autoridad (Art. 215 fr. VI CPF)</p>	<p>Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de reinserción social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos, o centros de arraigo que, sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada, arraigada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; niegue que está detenida, si lo estuviere; o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente.</p>		
<p>Abuso de autoridad (Art. 215 fr. VII CPF)</p>	<p>Cuando teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no la haga cesar, también inmediatamente, si esto estuviere en sus atribuciones.</p>		
<p>Abuso de autoridad (Art. 215 fr. VIII CPF)</p>	<p>Cuando haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente.</p>		

Delito	Descripción	Falta administrativa grave	Descripción
Abuso de autoridad (Art. 215 fr. IX CPF)	Obtenga, exija o solicite sin derecho alguno o causa legítima, para sí o para cualquier otra persona, parte del sueldo o remuneración de uno o más de sus subalternos, dádivas u otros bienes o servicios.		
Abuso de autoridad (Art. 215 fr. X CPF)	Cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue empleo, cargo o comisión públicos, o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombró, o no se cumplirá el contrato otorgado.		
Abuso de autoridad (Art. 215 fr. XI CPF)	Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación.	Contratación indebida (Art. 59 LGRA)	El servidor público que autorice cualquier tipo de contratación, así como la selección, nombramiento o designación, de quien se encuentre impedido por disposición legal o inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o inhabilitado para realizar contrataciones con los entes públicos, siempre que en el caso de las inhabilitaciones, al momento de la autorización, éstas se encuentren

Delito	Descripción	Falta administrativa grave	Descripción
		<p>Participación ilícita en procedimientos administrativos (Art. 67 LGRA)</p>	<p>inscritas en el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados de la Plataforma digital nacional.</p> <p>El particular que realice actos u omisiones para participar en los mismos sean federales, locales o municipales, no obstante que por disposición de ley o resolución de autoridad competente se encuentren impedido o inhabilitado para ello.</p> <p>Cuando un particular intervenga en nombre propio, pero en interés de otra u otras personas que se encuentren impedidas o inhabilitadas para participar en procedimientos administrativos federales, locales o municipales, con la finalidad de que ésta o éstas últimas obtengan, total o parcialmente, los beneficios derivados de dichos procedimientos. Ambos particulares serán sancionados en términos de esta ley.</p>
<p>Abuso de autoridad (Art. 215 fr. XII CPF)</p>	<p>Cuando otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público a</p>		

Delito	Descripción	Falta administrativa grave	Descripción
	cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación.		
Abuso de autoridad (Art. 215 fr. XIV CPF)	Obligar a declarar a las personas que se mencionan en el artículo 243 Bis, del Código Federal de Procedimientos Penales, acerca de la información obtenida con motivo del desempeño de su actividad.		
Abuso de autoridad (Art. 215 fr. V CPF)	Omitir realizar el registro inmediato de la detención correspondiente, falsear el Reporte Administrativo de Detención correspondiente, omitir actualizarlo debidamente o dilatar injustificadamente poner al detenido bajo la custodia de la autoridad correspondiente.		
Abuso de autoridad (Art. 215 fr. XVI CPF)	Incumplir con la obligación de impedir la ejecución de las conductas de privación de la libertad.		
Coalición de servidores públicos (Art. 216 CPF)	Los que teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley, reglamento u otras disposiciones de carácter general, impedir su ejecución o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas.		
		Colusión (Art. 70 LGRA)	El particular que ejecute con uno o

Delito	Descripción	Falta administrativa grave	Descripción
			<p>más sujetos particulares, en materia de contrataciones públicas, acciones que impliquen o tengan por objeto o efecto obtener un beneficio o ventaja indebidos en las contrataciones públicas de carácter federal, local o municipal.</p> <p>También se considerará colusión cuando los particulares acuerden o celebren contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre competidores, cuyo objeto o efecto sea obtener un beneficio indebido u ocasionar un daño a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos.</p>
Uso ilícito de atribuciones y facultades (Art. 217 fr. I inc. A) CPF)	El servidor público que ilícitamente otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación.		
Uso ilícito de atribuciones y facultades (Art. 217 fr. I inc. B) CPF)	El servidor público que ilícitamente otorgue permisos, licencias, adjudicaciones o autorizaciones de contenido económico.		
Uso ilícito de atribuciones y facultades (Art. 217 fr. I inc. C) CPF)	El servidor público que ilícitamente otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos,		

Delito	Descripción	Falta administrativa grave	Descripción
	aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales, y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la Administración Pública Federal.		
Uso ilícito de atribuciones y facultades (Art. 217 fr. I inc. D) CPF)	El servidor público que ilícitamente otorgue, realice o contrate obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, con recursos públicos.		
Uso ilícito de atribuciones y facultades (Art. 217 fr. I inc. E) CPF)	El servidor público que ilícitamente contrate deuda o realice colocaciones de fondos y valores con recursos públicos.		
Uso ilícito de atribuciones y facultades (Art. 217 fr. I bis inc. A) CPF)	El servidor público que a sabiendas de la ilicitud (sic) del acto, y en perjuicio del patrimonio o del servicio público o de otra persona, niegue el otorgamiento o contratación de las operaciones a que hacen referencia la presente fracción, existiendo todos los requisitos establecidos en la normatividad aplicable para su otorgamiento.		
Uso ilícito de atribuciones y facultades (Art. 217 fr. I bis inc. B) CPF)	El servidor público que a sabiendas de la ilicitud (sic) del acto, y en perjuicio del patrimonio o del servicio público o de otra persona, siendo responsable de administrar y verificar directamente el cumplimiento de los términos de una concesión, permiso, asignación o contrato,		

Delito	Descripción	Falta administrativa grave	Descripción
	se haya abstenido de cumplir con dicha obligación.		
Uso ilícito de atribuciones y facultades (Art. 217 fr. II CPF)	Toda persona que solicite o promueva la realización, el otorgamiento o la contratación indebidos de las operaciones a que hacen referencia el artículo 217 fracción I del Código Penal Federal o sea parte en las mismas.		
Uso ilícito de atribuciones y facultades (Art. 217 fr. III CPF)	El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé una aplicación distinta de aquella a que estuvieren destinados o haga un pago ilegal.		
Delito innominado (Art 217 Bis fr. I CPF)	Al particular que, en su carácter de contratista, permisionario, asignatario, titular de una concesión de prestación de un servicio público de explotación, aprovechamiento o uso de bienes del dominio de la Federación, con la finalidad de obtener un beneficio para sí o para un tercero, genere y utilice información falsa o alterada, respecto de los rendimientos o beneficios que obtenga.	Utilización de información falsa (Art. 69 LGRA)	El particular que presente documentación o información falsa o alterada, o simulen el cumplimiento de requisitos o reglas establecidos en los procedimientos administrativos, con el propósito de lograr una autorización, un beneficio, una ventaja o de perjudicar a persona alguna.
Delito innominado (Art 217 Bis fr. II CPF)	Al particular que, en su carácter de contratista, permisionario, asignatario, titular de una concesión de prestación de un servicio público de explotación, aprovechamiento o uso de bienes del dominio de la Federación, con la finalidad de obtener un beneficio para sí o para un tercero, cuando	Uso indebido de recursos públicos (71 segundo párrafo LGRA)	La omisión de rendir cuentas que comprueben el destino que se otorgó a dichos recursos.

Delito	Descripción	Falta administrativa grave	Descripción
	estando legalmente obligado a entregar a una autoridad información sobre los rendimientos o beneficios que obtenga, la oculte.		
Remuneración ilícita (Art. 217 Ter fr. I CPF)	El servidor público que apruebe o refrende el pago, o que suscriba el comprobante, cheque, nómina u orden de pago, de una remuneración, retribución, jubilación, pensión, haber de retiro, liquidación por servicios prestados, préstamo o crédito, no autorizado de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.	Desvío de recursos públicos (Art. 54 segundo párrafo LGRA)	El otorgamiento o autorización, para sí o para otros, del pago de una remuneración en contravención con los tabuladores que al efecto resulten aplicables, así como el otorgamiento o autorización, para sí o para otros, de pagos de jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, liquidaciones por servicios prestados, préstamos o créditos que no estén previstos en ley, decreto legislativo, contrato colectivo, contrato ley o condiciones generales de trabajo.
Remuneración ilícita (Art. 217 Ter fr. II CPF)	Quien reciba un pago indebido en los términos del artículo 217 fracción I del Código Penal Federal sin realizar el reporte dentro del plazo señalado en el artículo 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, teniendo conocimiento de la ilicitud del acto, excepto cuando forme parte del personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga		

Delito	Descripción	Falta administrativa grave	Descripción
	<p>puesto de mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas, o en los casos considerados por el mismo artículo 5 de la mencionada Ley como falta administrativa no grave.</p>		
		<p>Contratación indebida de servidores públicos (Art. 72 LGRA)</p>	<p>El particular que contrate a quien haya sido servidor público durante el año previo, que posea información privilegiada que directamente haya adquirido con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, y directamente permita que el contratante se beneficie en el mercado o se coloque en situación ventajosa frente a sus competidores. En este supuesto también será sancionado el ex servidor público contratado.</p>
<p>Concusión (Art. 218 CPF)</p>	<p>El servidor público que con el carácter de tal y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija, por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la Ley.</p>		
<p>Intimidación (Art. 219 fr. I CPF)</p>	<p>El servidor público que, por sí, o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral,</p>		

Delito	Descripción	Falta administrativa grave	Descripción
	<p>inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la Legislación Penal o por la Ley General de Responsabilidades Administrativas.</p>		
<p>Intimidación (Art. 219 fr. II CPF)</p>	<p>El servidor público que, con motivo de la querrela, denuncia o información a que hace referencia el artículo 219 fracción I del Código Penal Federal realice una conducta ilícita u omita una lícita debida que lesione los intereses de las personas que las presenten o aporten, o de algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivo.</p>		
<p>Ejercicio abusivo de funciones (Art. 220 fracc. I CPF)</p>	<p>El servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, ilícitamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendiente o ascendiente, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier</p>	<p>Abuso de funciones (Art. 57 LGRA)</p>	<p>El servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de esta ley o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público.</p>

Delito	Descripción	Falta administrativa grave	Descripción
	tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.		
Ejercicio abusivo de funciones (Art. 220 fr. II CPF)	El servidor público que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento público, haga por sí, o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico indebido al servidor público o a su cónyuge, descendiente o ascendiente, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.	Utilización indebida de información (Art. 55 LGRA)	El servidor público que adquiera para sí o para las personas a que se refiere el artículo 52 de esta Ley, bienes inmuebles, muebles y valores que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, así como obtener cualquier ventaja o beneficio privado, como resultado de información privilegiada de la cual haya tenido conocimiento.
Tráfico de influencia (Art. 221 fr. I CPF)	El servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión.		

Delito	Descripción	Falta administrativa grave	Descripción
Tráfico de influencia (Art. 221 fr. II CPF)	Cualquier persona que promueve la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión de la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión.	Tráfico de influencias (Art. 61 LGRA)	El servidor público que utilice la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, para generar cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere el artículo 52 de esta ley.
Tráfico de influencia (Art. 221 fr. III CPF)	El servidor público que por sí, o por interpósita persona indebidamente, solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o a su cónyuge, descendiente o ascendiente, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.	Actuación bajo de conflicto de intereses (Art. 58 LGRA)	El servidor público que intervenga por motivo de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga conflicto de interés o impedimento legal.
Tráfico de influencia (Art. 221 fr. IV CPF)	Al particular que, sin estar autorizado legalmente para intervenir en un negocio público, afirme tener influencia ante los servidores públicos	Tráfico de influencias para inducir a la autoridad (Art. 68 LGRA)	El particular que use su influencia, poder económico o político, real o ficticio, sobre cualquier servidor público, con el

Delito	Descripción	Falta administrativa grave	Descripción
	<p>facultados para tomar decisiones dentro de dichos negocios, e intervenga ante ellos para promover la resolución ilícita de los mismos, a cambio de obtener un beneficio para sí o para otro.</p>		<p>propósito de obtener para sí o para un tercero un beneficio o ventaja, o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público, con independencia de la aceptación del servidor o de los Servidores Públicos o del resultado obtenido.</p>
<p>Cohecho (Art. 222, fr. I CPF)</p>	<p>El servidor público que, por sí, o por interpósita persona solicite o reciba ilícitamente para sí o para otro, dinero o cualquier beneficio, o acepte una promesa, para hacer o dejar de realizar un acto propio de sus funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión.</p>	<p>Cohecho (Art. 52 primer párrafo LGRA)</p>	<p>El servidor público que exija, acepte, obtenga o pretenda obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público, que podría consistir en dinero; valores; bienes muebles o inmuebles, incluso mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado; donaciones; servicios; empleos y demás beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.</p>

Delito	Descripción	Falta administrativa grave	Descripción
		Cohecho (Art. 52 segundo párrafo LGRA)	El servidor público que se abstenga de devolver el pago en demasía de su legítima remuneración de acuerdo a los tabuladores que al efecto resulten aplicables, dentro de los 30 días naturales siguientes a su recepción.
Cohecho (Art. 222, fr. II CPF)	El que dé, prometa o entregue cualquier beneficio a alguna de las personas que se mencionan en el artículo 212 (¿?) del Código, para que haga u omita un acto relacionado con sus funciones, a su empleo, cargo o comisión.	Soborno (Art. 66 LGRA)	El particular que prometa, ofrezca o entregue cualquier beneficio indebido a que se refiere el artículo 52 de esta Ley a uno o varios Servidores Públicos, directamente o a través de terceros, a cambio de que dichos Servidores Públicos realicen o se abstengan de realizar un acto relacionado con sus funciones o con las de otro servidor público, o bien, abusen de su influencia real o supuesta, con el propósito de obtener o mantener, para sí mismo o para un tercero, un beneficio o ventaja, con independencia de la aceptación o recepción del beneficio o del resultado obtenido.
Cohecho (Art. 222, fr. III inc. a) CPF)	El legislador federal que, en el ejercicio de sus funciones o atribuciones, y en el marco del proceso de aprobación del presupuesto de egresos respectivo, gestione o		

Delito	Descripción	Falta administrativa grave	Descripción
	<p>solicite la asignación de recursos a favor de un ente público, exigiendo u obteniendo, para sí o para un tercero, una comisión, dádiva o contraprestación, en dinero o en especie, distinta a la que le corresponde por el ejercicio de su encargo.</p>		
<p>Cohecho (Art. 222, fr. III inc. b) CPF)</p>	<p>El legislador federal que, en el ejercicio de sus funciones o atribuciones, y en el marco del proceso de aprobación del presupuesto de egresos respectivo, gestione o solicite el otorgamiento de contratos de obra pública o de servicios a favor de determinadas personas físicas o morales.</p>		
		<p>Faltas de particulares en situación especial (Art. 73 LGRA)</p>	<p>Realizadas por candidatos a cargos de elección popular, miembros de equipos de campaña electoral o de transición entre administraciones del sector público, y líderes de sindicatos del sector público, que impliquen exigir, solicitar, aceptar, recibir o pretender recibir alguno de los beneficios a que se refiere el artículo 52 de esta ley, ya sea para sí, para su campaña electoral o para alguna de las personas a las que se refiere el citado artículo, a cambio de otorgar u ofrecer una ventaja indebida en el futuro en caso de</p>

Delito	Descripción	Falta administrativa grave	Descripción
Cohecho servidores públicos extranjeros (Art. 222 bis fr. I CPF)	a Al que con el propósito de obtener o retener para sí o para otra persona ventajas indebidas en el desarrollo o conducción de transacciones comerciales internacionales, ofrezca, prometa o dé, por sí o por interpósita persona, dinero o cualquiera otra dádiva, ya sea en bienes o servicios, a un servidor público extranjero, en su beneficio o el de un tercero, para que dicho servidor público gestione o se abstenga de gestionar la tramitación o resolución de asuntos relacionados con las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión.		obtener el carácter de servidor público.
Cohecho servidores públicos extranjeros (Art. 222 bis fr. II CPF)	a Al que con el propósito de obtener o retener para sí o para otra persona ventajas indebidas en el desarrollo o conducción de transacciones comerciales internacionales, ofrezca, prometa o dé, por sí o por interpósita persona, dinero o cualquiera otra dádiva, ya sea en bienes o servicios, a un servidor público extranjero, en su beneficio o el de un tercero, para que dicho servidor público gestione la tramitación o resolución de cualquier asunto que se encuentre fuera del ámbito de las funciones		

Delito	Descripción	Falta administrativa grave	Descripción
	inherentes a su empleo, cargo o comisión.		
Cohecho servidores públicos extranjeros (Art. 222 bis fr. III CPF)	a Al que con el propósito de obtener o retener para sí o para otra persona ventajas indebidas en el desarrollo o conducción de transacciones comerciales internacionales, ofrezca, prometa o dé, por sí o por interpósita persona, dinero o cualquiera otra dádiva, ya sea en bienes o servicios a cualquier persona para que acuda ante un servidor público extranjero y le requiera o le proponga llevar a cabo la tramitación o resolución de cualquier asunto relacionado con las funciones inherentes al empleo, cargo o comisión de este último.		
Peculado (Art. 223 fr. I CPF)	Todo servidor público que para su beneficio o el de una tercera persona física o moral, distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito, en posesión o por otra causa	Peculado (Art. 53 LGRA) Desvío de recursos (Art. 54 primer párrafo LGRA)	El servidor público que autorice, solicite o realice actos para el uso o apropiación para sí o para las personas a las que se refiere el artículo anterior, de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables. Será responsable de desvío de recursos públicos el servidor público que autorice, solicite o realice actos para la asignación o desvío de recursos públicos, sean materiales, humanos

Delito	Descripción	Falta administrativa grave	Descripción
			o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.
Peculado (Art. 223 fr. II CPF)	El servidor público que ilícitamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso ilícito de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona		
Peculado (Art. 223 fr. III CPF)	Cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos públicos o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso ilícito de atribuciones y facultades.		
Peculado (Art. 223 fr. IV CPF)	Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó.	Uso indebido de recursos públicos (art. 71 primer párrafo LGRA)	Será responsable por el uso indebido de recursos públicos el particular que realice actos mediante los cuales se apropie, haga uso indebido o desvíe del objeto para el que estén previstos los recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, cuando por cualquier circunstancia maneje, reciba, administre o tenga acceso a estos recursos.

Delito	Descripción	Falta administrativa grave	Descripción
Enriquecimiento ilícito (Art. 224 CPF)	Cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño.		
		Enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés (Art. 60 LGRA)	El servidor público que falte a la veracidad en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o de intereses, que tenga como fin ocultar, respectivamente, el incremento en su patrimonio o el uso y disfrute de bienes o servicios que no sea explicable o justificable, o un conflicto de interés
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. I CPF)	Conocer de negocios para los cuales tengan impedimento legal o abstenerse de conocer de los que les corresponda, sin tener impedimento legal para ello.		
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. II CPF)	Desempeñar algún otro empleo oficial o un puesto o cargo particular que la ley les prohíba.		
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. III CPF)	Litigar por sí o por interpósita persona, cuando la ley les prohíba el ejercicio de su profesión.		
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. IV CPF)	Dirigir o aconsejar a las personas que ante ellos litiguen.		
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. V CPF)	No cumplir una disposición que legalmente se les comunique por su		

Delito	Descripción	Falta administrativa grave	Descripción
	superior competente, sin causa fundada para ello.		
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. VI CPF)	Dictar, a sabiendas, una resolución de fondo o una sentencia definitiva que sean ilícitas por violar algún precepto terminante de la ley, o ser contrarias a las actuaciones seguidas en juicio u omitir dictar una resolución de trámite, de fondo o una sentencia definitiva lícita, dentro de los términos dispuestos en la ley.		
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. VII CPF)	Ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan un daño o concedan a alguien una ventaja indebidos.	Obstrucción de la justicia (Art. 64 fr. I LGRA)	Los Servidores Públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las Faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia cuando realicen cualquier acto que simule conductas no graves durante la investigación de actos u omisiones calificados como graves en la presente ley y demás disposiciones aplicables.
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. VIII CPF)	Retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia la administración de justicia	Obstrucción de la justicia (Art. 64 LGRA)	Los Servidores Públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia cuando:

Delito	Descripción	Falta administrativa grave	Descripción
		<p>Obstrucción de facultades de investigación (Art. 69 segundo párrafo LGRA)</p>	<p>a. Realicen cualquier acto que simule conductas no graves durante la investigación de actos u omisiones calificados como graves en la presente Ley y demás disposiciones aplicables;</p> <p>b. No inicien el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente, dentro del plazo de treinta días naturales, a partir de que tengan conocimiento de cualquier conducta que pudiera constituir una Falta administrativa grave, Faltas de particulares o un acto de corrupción, y</p> <p>c. Revelen la identidad de un denunciante anónimo protegido bajo los preceptos establecidos en esta Ley.</p> <p>El particular que, teniendo información vinculada con una investigación de Faltas administrativas, proporcione información falsa, retrase deliberada e injustificadamente la entrega de la misma, o no dé respuesta alguna a los requerimientos o resoluciones de</p>

Delito	Descripción	Falta administrativa grave	Descripción
			autoridades investigadoras, substanciadoras o resolutoras, siempre y cuando le hayan sido impuestas previamente medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables.
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. IX CPF)	Abstenerse injustificadamente de ejercer la acción penal que corresponda de una persona que se encuentre detenida a su disposición como imputado de algún delito, cuando esta sea procedente conforme a la Constitución y a las leyes de la materia, en los casos en que la ley les imponga esa obligación; o ejercitar la acción penal cuando no proceda denuncia, acusación o querrela.		
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. X CPF)	Detener a un individuo fuera de los casos señalados por la ley, o retenerlo por más tiempo del señalado en la Constitución		
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XIII CPF)	Ocultar al imputado el nombre de quien le acusa, salvo en los casos previstos por la ley, no darle a conocer el delito que se le atribuye o no realizar el descubrimiento probatorio conforme a lo que establece el Código Nacional de Procedimientos Penales.		
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XIV CPF)	Prolongar la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al		

Delito	Descripción	Falta administrativa grave	Descripción
	delito que motive el procedimiento		
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XV CPF)	Imponer gabelas o contribuciones en cualesquiera lugares de detención o internamiento		
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XVI CPF)	Demorar injustificadamente el cumplimiento de las resoluciones judiciales, en las que se ordene poner en libertad a un detenido.		
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XVII CPF)	No dictar auto de vinculación al proceso o de libertad de un detenido, dentro de las setenta y dos horas siguientes a que lo pongan a su disposición, a no ser que el inculpado haya solicitado ampliación del plazo, caso en el cual se estará al nuevo plazo.		
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XVIII CPF)	Ordenar o practicar cateos o visitas domiciliarias fuera de los casos autorizados por la ley.		
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XIX CPF)	Abrir procedimiento penal contra un servidor público, con fuero, sin habersele retirado éste previamente, conforme a lo dispuesto por la ley.		
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XX CPF)	Ordenar la aprehensión de un individuo por delito que no amerite pena privativa de libertad, o en casos en que no preceda denuncia, acusación o querrela; o realizar la aprehensión sin poner al detenido a disposición del juez en el término señalado por el artículo 16 de la Constitución.		

Delito	Descripción	Falta administrativa grave	Descripción
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XXI CPF)	A los encargados o empleados de los centros penitenciarios que cobren cualquier cantidad a los imputados, sentenciados o a sus familiares, a cambio de proporcionarles bienes o servicios que gratuitamente brinde el Estado para otorgarles condiciones de privilegio en el alojamiento, alimentación o régimen.		
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XXII CPF)	Rematar, en favor de ellos mismos, por sí o por interpósita persona, los bienes objeto de un remate en cuyo juicio hubieren intervenido.		
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XXIII CPF)	Admitir o nombrar un depositario o entregar a éste los bienes secuestrados, sin el cumplimiento de los requisitos legales correspondientes.		
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XXIV CPF)	Advertir al demandado, ilícitamente, respecto de la providencia de embargo decretada en su contra.		
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XXV CPF)	Nombrar síndico o interventor en un concurso o quiebra, a una persona que sea deudor, pariente o que haya sido abogado del fallido, o a persona que tenga con el funcionario relación de parentesco, estrecha amistad o esté ligada con él por negocios de interés común.		
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XXVI CPF)	Permitir, fuera de los casos previstos por la ley, la salida temporal de las personas que están recluidas.		

Delito	Descripción	Falta administrativa grave	Descripción
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XXVII CPF)	No ordenar la libertad de un imputado, decretando su vinculación a proceso, cuando sea acusado por delito o modalidad que tenga señalada pena no privativa de libertad o alternativa.		
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XXVIII CPF)	Dar a conocer a quien no tenga derecho, documentos, constancias o información que obren en una carpeta de investigación o en un proceso penal y que, por disposición de la ley o resolución de la autoridad judicial, sean reservados o confidenciales.		
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XXX CPF)	Retener al imputado sin cumplir con los requisitos que establece la Constitución y las leyes respectivas.		
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XXXI CPF)	Alterar, modificar, ocultar, destruir, perder o perturbar el lugar de los hechos o del hallazgo, indicios, evidencias, objetos, instrumentos o productos relacionados con un hecho delictivo o el procedimiento de cadena de custodia.		
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XXII CPF)	Desviar u obstaculizar la investigación del hecho delictuoso de que se trate o favorecer que el imputado se sustraiga a la acción de la justicia.	Obstrucción de Justicia. Artículo 64 fr. I LGRA)	Los servidores públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las Faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia cuando realicen cualquier acto que simule conductas no graves durante la

Delito	Descripción	Falta administrativa grave	Descripción
			investigación de actos u omisiones calificados como graves en la presente ley y demás disposiciones aplicables;
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XXXIII CPF)	Obligue a una persona o a su representante a otorgar el perdón en los delitos que se persiguen por querrela.		
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XXXIV CPF)	Obligue a una persona a renunciar a su cargo o empleo para evitar responder a acusaciones de acoso, hostigamiento o para ocultar violaciones a la Ley Federal del Trabajo.		
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XXXV CPF)	A quien ejerciendo funciones de supervisor de libertad o con motivo de ellas hiciere amenazas, hostigue o ejerza violencia en contra de la persona procesada, sentenciada, su familia y posesiones.		
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XXXVI CPF)	A quien ejerciendo funciones de supervisor de libertad indebidamente requiera favores, acciones o cualquier transferencia de bienes de la persona procesada, sentenciada o su familia.		
Delitos contra la administración de justicia (Art. 225 fr. XXXVII CPF)	A quien ejerciendo funciones de supervisor de libertad falsee informes o reportes al Juez de Ejecución.		
Encubrimiento (Art. 400 fr. I CPF)	Con ánimo de lucro, después de la ejecución del delito y sin haber participado en éste, adquiera, reciba u oculte el producto de aquél a sabiendas de esta circunstancia.		

Delito	Descripción	Falta administrativa grave	Descripción
Encubrimiento (Art. 400 fr. II CPF)	Preste auxilio o cooperación de cualquier especie al autor de un delito, con conocimiento de esta circunstancia, por acuerdo posterior a la ejecución del citado delito.		
Encubrimiento (Art. 400 fr. III CPF)	Oculte o favorezca el ocultamiento del responsable de un delito, los efectos, objetos o instrumentos del mismo o impida que se averigüe.	Encubrimiento (Art. 62 LGRA)	El servidor público que cuando en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir actos u omisiones que pudieren constituir Faltas administrativas, realice deliberadamente alguna conducta para su ocultamiento.
Encubrimiento (Art. 400 fr. IV CPF)	Requerido por las autoridades, no dé auxilio para la investigación de los delitos o para la persecución de los delincuentes.		
Encubrimiento (Art. 400 fr. V CPF)	No procure, por los medios lícitos que tenga a su alcance y sin riesgo para su persona, impedir la consumación de los delitos que sabe van a cometerse o se están cometiendo, salvo que tenga obligación de afrontar el riesgo, en cuyo caso se estará a lo previsto en este artículo o en otras normas aplicables.		
Encubrimiento (Art. 400 fr. VI CPF)	Altere, modifique o perturbe ilícitamente el lugar, huellas o vestigios del hecho delictivo.		
Encubrimiento (Art. 400 fr. VII CPF)	Desvíe u obstaculice la investigación del hecho delictivo de que se trate o favorezca que el		

Delito	Descripción	Falta administrativa grave	Descripción
	inculpaado se sustraiga a la acción de la justicia.		

Cuadro 10. Elaboración propia con información del Código Penal Federal y la Ley General de Responsabilidades Administrativa.

La doble regulación de una misma conducta genera castigos duplicados, lo cual atenta contra el principio *non bis in idem* que fue abordado con antelación, además, representa una iniquidad pues el afán de justicia se disuelve en un exceso de castigo, que en nada ha abonado como aleccionamiento para que el resto de la sociedad vuelva a intentar repetir las conductas administrativas o penales.

A pesar de lo vasto del andamiaje jurídico del sistema anticorrupción, su diseño no garantiza, *per se*, que sea eficaz para combatir la corrupción, sino que, en palabras de Enrique Cáceres Nieto, “única y exclusivamente, (para) garantizar la permanencia del << sistema político >>”¹⁵⁸. Pues los sistemas gozan de las características de *autopoiesis* y conservación. Los servidores públicos que están altas posiciones forman *clusters* de estirpes herederas de capital material y socio político, lo que determina que un cambio desde el propio sistema gubernamental no sea viable.¹⁵⁹ En efecto, los servidores públicos que detentan los más altos cargos, son semillero de paniaguados y hace prosperar a sus satélites; su resplandor irradia sobre su sequito; su prosperidad alcanza a sus camarillas en buenas promociones y buenos ascensos.

Se debe recordar que, no hay mayor signo de locura que querer obtener resultados distintos haciendo las mismas cosas,¹⁶⁰ sí se vuelve apostar por la repetición de procedimientos administrativos, el renombramiento de los delitos

158 Desde una perspectiva de sistemas complejos y con una propuesta de disciplina que estudia la corrupción denominada diasdoralogía, Márquez Gómez. Daniel, *op. cit.*, p. 11.

159 Cáceres Nieto, Enrique, “Constructivismo jurídico, sociedad civil, turbulencias autoorganizativas y combate a la corrupción”, en Salazar Ugarte, Pedro *et. al.* (Coord.), *op. cit.*, p. 43.

160 Cita que se le atribuye a Albert Einstein, Mark Twain, Benjamín Franklin y a Barbara Lee Wilson.

cometidos por servidores públicos, la creación de comisiones, la institucionalización de la represión pero la relegación de la prevención, lo cual no ha logrado combatir ni prevenir y, muchas veces, tampoco sancionar el abuso del poder de los servidores públicos en beneficios privados, entonces muy posiblemente el sistema sólo sea un signo de locura.

Finalmente, no se debe soslayar que las normas jurídicas aspiran a establecer la normalidad de las conductas, es decir, prevén la regularidad formal de no abusar del poder en beneficio propio, sin embargo, los servidores públicos canalizan sus acciones y buscan soluciones por medio de vías y procedimientos paralelos a las instituciones que deberían encauzarlas, por lo tanto, el sistema se constituye en una ilusoria normalidad, o dicho de otra forma, en un mundo abstracto que se aleja de la realidad, pues los principios que ensalza no son consensados ni compartidos ni mucho menos aceptados por los servidores públicos ni por la población en general.

CAPÍTULO IV. EFICACIA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

1. Concepto de «eficacia»

Dentro de la teoría de la legislación¹⁶¹, como disciplina auxiliar, se encuentra la técnica legislativa¹⁶², en la cual se identifican las etapas: prelegislativa, legislativa y poslegislativa.¹⁶³ En la primera de ellas, se prioriza la agenda legislativa y se analiza la necesidad de crear normas jurídicas, o bien, de modificar o derogar las existentes; la segunda, abarca el proceso legislativo, que en nuestro sistema jurídico está contemplado en la carta magna, lo cual le da un sesgo de solemnidad; y la tercera etapa “*comprende el seguimiento y la evaluación de la adecuación de las normas al sistema jurídico, la observancia de las finalidades; así como el cumplimiento de los objetivos... diagnosticar las consecuencias de la norma y determinar el nivel de eficacia práctica y efectividad.*”¹⁶⁴

Si bien, esta investigación no centra su análisis desde el punto de vista de la técnica legislativa, lo cierto es que, utilizando algunos de sus elementos, es posible evaluar el Sistema Nacional Anticorrupción.

Primeramente, es conveniente establecer que se entiende por el concepto jurídico indeterminado <<eficacia>>. Una primera acepción se

161 Tiene como objetos de estudio no sólo a la forma de producir, modificar o suprimir una norma con rango de ley o un conjunto normativo que se sustentan en una decisión política, sino también en las leyes vigentes. *Cfr.* Mora-Donatto, Cecilia, *Constitución, Congreso, Legislación y Control*, México, UNAM, IIJ, Cámara de Diputados. LXII Legislatura, 2015, Colección: Temas de Democracia y Parlamento, p.40.

162 Disciplina auxiliar de la teoría de la legislación, se constituye en un saber específico y sistematizado que ofrece al *draftsman* (creador de la norma de origen anglosajón), pautas, lineamientos y conocimientos para la adecuada redacción, composición y elaboración de las normas con rango de ley; tales prescripciones técnicas se refieren principalmente al contenido y forma de redactar las normas. *Cfr.* González Ibarra, Juan de Dios y Sierra Becerra, Bernardo A., *Técnica, Ciencia y Epistemología Legislativas*, 2a. ed., México, Distribuidores Fontamara S.A de C.V, 2015, Colección: Argumentos, p.140.

163 Cecilia Mora-Donatto, refiere cuatro etapas, a saber: dos fases prelegislativas, una legislativa, y una poslegislativa; sin embargo, para efectos de nuestra investigación las dos etapas prelegislativas se consideran en una sola etapa prelegislativa. *Cfr.* Mora-Donatto, Cecilia, *op.cit.*, p. 41.

164 González Ibarra, Juan de Dios y Sierra Becerra, Bernardo A., *op. cit.* p.145.

identifica con el derecho positivo que, a consideración del maestro Eduardo García Maynez, sólo existe cuando la norma es observada, es decir, que efectivamente se cumple en una determinada sociedad y en una cierta época.¹⁶⁵ Sin embargo, el maestro Rolando Tamayo y Salmorán difiere de tal postura, pues para él, el “Derecho Positivo” alude a la existencia empírica del Derecho a su existencia histórica (oponiéndose así, a la temporalidad e idealidad del Derecho Natural),¹⁶⁶ en cambio, “la expresión el `derecho eficaz´, o mejor, `eficacia del derecho´ aluden al hecho de que el orden jurídico (o una disposición jurídica) es efectivamente seguido y aplicado.”¹⁶⁷

La segunda acepción que es conveniente destacar, es la sustentada, entre otros autores, por la doctora Cecilia Mora-Donatto, quien estima que “la eficacia valorará si se han logrado los objetivos perseguidos, v.gr. ¿se alcanzaron los cambios que pretendía el legislador en la realidad social? Si se lograron o no los fines ¿ha habido efectos colaterales positivos o negativos?”¹⁶⁸

La investigación tiene por teleología verificar la eficacia del Sistema Nacional Anticorrupción, no desde el enfoque del cumplimiento por parte de los destinatarios, ni de la aplicación por los operadores de derecho; sino confrontar los datos de la realidad con el cumplimiento de los objetivos que persigue el sistema, esto es, que las cifras pasen de ser simples guarismos a interpretaciones de la realidad.

El combate a la corrupción tiene que ver con decisiones estructurales sobre procedimientos eficaces, basados en la prevención de conductas relacionadas con actos de corrupción, de la participación ciudadana, de la observancia de las leyes y la racionalidad de las sanciones.¹⁶⁹

165 Cfr. García Maynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Editorial Porrúa, 2004, p. 38-43.

166 Tamayo y Salmorán, Rolando, *Introducción Analítica al Estudio del Derecho*, op. cit., p. 168.

167 Idem.

168 Mora-Donatto, Cecilia, *Constitución, Congreso, Legislación y Control*, op. cit., p.97.

169 Cfr. Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por diputados y senadores del Grupo Parlamentario del PAN, en

Ahora bien, hay una medida en todo¹⁷⁰, por lo tanto, es conveniente determinar cuáles son los parámetros de evaluación que se van a utilizar para efectuar dicha tarea. Siendo esta investigación de tinte realista, es que el *quid* de la investigación es, sin duda, el evaluar si la corrupción ha disminuido con el sistema, por lo cual, se estimará en primer lugar, si las reformas constitucionales y legales han cumplido con los objetivos que perseguía; como un segundo paso, se estudiará si los órganos creados por el sistema se encuentran en funciones; en tercer término, se analizarán los indicadores de la medición de la corrupción en el ámbito internacional; en cuarto, a los indicadores de la medición de la corrupción en el ámbito internacional; en quinto lugar, se confrontará el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de combate a la corrupción. Estos cinco parámetros serán la cala y cata de la eficacia del Sistema Nacional Anticorrupción. Finalmente se abordarán propuestas para mejorar el sistema e iniciar el proceso de rediseño y modificación de la norma.

2. Cumplimiento de los objetivos de las reformas constitucional y legales

No se debe soslayar que en el dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales; de anticorrupción y participación ciudadana, de gobernación, y de estudios legislativos de la Cámara de Senadores, segunda, sobre la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan o derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, se hizo el análisis de cinco iniciativas: la primera, el 4 de noviembre de 2014 por el Grupo Parlamentario del PAN en las Cámaras de Diputados y Senadores; el 19 de noviembre de 2014; la segunda y tercera, por la diputada Lilia Aguilar Gil del Grupo Parlamentario del PT; la

<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/nov/20141104-V.html#Iniciativa1>, consultado el 05 de enero de 2020.

¹⁷⁰ *Est modus in rebus*, frase atribuida a Quinto Horacio Flaco.

cuarta, el 25 de noviembre de 2014, por los diputados del PRD José Luis Muñoz Soria, Agustín Miguel Alonso Raya y José Ángel Ávila Pérez; y la quinta, el 12 de febrero de 2015, por los diputados Agustín Miguel Alonso Raya y Fernando Belaunzarán Méndez e integrantes del Grupo Parlamentario del PRD.

En cuanto a la iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario del PAN es digno de destacarse dos circunstancias, la primera, que en esta iniciativa se utilizaron índices de percepción para justificar una reforma constitucional, pues se señaló que nuestro país ocupaba el lugar 106 en el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional en 2013; además, apuntó que en la Encuesta de Calidad de Impacto Gubernamental 2011 elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el 91.8% de los mexicanos estimaba que la corrupción era prevalente en la policía y 88.6% en los partidos políticos, así como que el 34.3% consideró que el grado de incidencia de esas prácticas “era muy frecuente” en los municipios mientras que el 35.2% y 37.6% opinó lo mismo en cuanto a los gobiernos estatal y federal; de igual forma, citó el lugar 134 en el estado de derecho que ocupó México en el Índice de Competitividad de Foro Económico Mundial; así mismo, refirió que Transparencia Mexicana identificó 200 millones de actos de corrupción para acceder a 3 trámites y servicios monitoreados en el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno; en segundo lugar, que el objetivo de la reforma era sentar las bases de un nuevo orden jurídico tendiente a la erradicación de la corrupción y la ineficacia administrativa, así mismo, la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción como un conjunto de instituciones que con absoluta independencia se coordinaran entre sí para cumplir con las políticas en materia de prevención, corrección, combate a la corrupción y promoción de la integridad; de igual forma, se añadió que el combate a la corrupción tiene que ver con decisiones estructurales sobre la base de procedimientos eficaces, basados en la prevención de conductas relacionadas con actos de corrupción, de la participación ciudadana, la observancia de las leyes y la racionalidad de las

sanciones.¹⁷¹ Como se puede advertir, el objetivo que pretendió dicha iniciativa es una entelequia, esto es, se constituyó el sistema en el teleología del mismo, por lo que el cumplimiento de los objetivos de prevenir y sancionar la corrupción pasan a segundo plano, puesto que la *ratio essendi* del sistema es la creación del mismo en principio y fin, dicho de otra forma, el Sistema Nacional Anticorrupción no fue diseñado para cumplir el objetivo de combatir a la corrupción sino que únicamente para cumplir con la misión de constituir un sistema jurídico que coordinara el combate que no existe. Si se limitara el análisis a ese punto se podría válidamente afirmar que se cumplió con el objetivo primordial; sin embargo, ese sistema debe ser entendido como las bases de un nuevo orden jurídico tendiente a erradicar la corrupción y la ineficacia administrativa, no obstante como se advirtió con antelación se reiteraron instituciones anquilosadas, se crearon normas contradictorias o poco claras, que tienden a combatir un fenómeno que en ningún momento definieron.

Por lo que toca a las iniciativas de la diputada Lilia Aguilar Gil del Grupo Parlamentario del PT; aludió datos del Barómetro de Corrupción de 2013 para justificarlas, señalando que el objetivo de la reforma constitucional era el generar el marco jurídico necesario para emitir las acciones y planes de prevención en materia de corrupción, así como el fortalecimiento y creación de Instituciones que formarán un Sistema Nacional de Combate a la Corrupción en los tres órdenes de gobierno¹⁷². El objetivo de esta iniciativa se encuentra enfocada a la prevención de la corrupción, nuevamente se puede hacer la crítica, de que se pretende combatir algo que nunca se determinó claramente; por otra parte, las acciones de prevención se limitaron a la creación de leyes, como si estas fueran por sí mismas disuasivos tan efectivos, como lo fue la

171 Cfr. Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por diputados y senadores del Grupo Parlamentario del PAN, en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/nov/20141104-V.html#Iniciativa1>, consultado el 05 de enero de 2020.

172 Cfr. Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la Diputada Lilia Aguilar Gil del Grupo Parlamentario del PT, en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/oct/20141023-III.html#Iniciativa13>, consultado el 05 de enero de 2020.

guillotina en el siglo XVIII, pretendiendo generar el mismo estremecimiento por las leyes, es decir, la prevención en el Sistema Nacional Anticorrupción se encuentra limitado al miedo a recibir un castigo.

En la iniciativa presentada por los diputados del PRD José Luis Muñoz Soria, Agustín Miguel Alonso Raya y José Ángel Ávila Pérez; se hizo alusión a datos provenientes de la encuesta de percepción del informe ejecutivo 2010 del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno; así mismo, se citaron resultados de la Encuesta de Calidad e Impacto Gubernamental 2013 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, resaltando la posición 106 que ocupó nuestro país en el Índice de Percepción de la Corrupción publicado por Transparencia Internacional 2013; además, se hizo referencia expresa a que la meta de la iniciativa era poder generar una coordinación estrecha entre el Sistema Nacional de Fiscalización y el Sistema Nacional Anticorrupción para impulsar la imparcialidad y la independencia de criterios de la autoridad investigadora y de la autoridad sancionatoria; lograr un impacto a largo plazo para “disminuir la percepción de la corrupción” y mantenerla como una práctica gubernamental.¹⁷³ El objetivo de esta iniciativa es singular, posiblemente sea la única que franca, pues expresamente refirió que la teleología de su iniciativa era el disminuir la percepción de la corrupción, como se advertirá en líneas posteriores, la percepción no ha disminuido, sino aumentado y por lo tanto la eficacia en cuanto al cumplimiento del objetivo no se ha cumplido.

De igual forma, la iniciativa de los diputados del PRD, Agustín Miguel Alonso Raya y Fernando Belaunzarán Méndez, hizo alusión al índice de corrupción de Transparencia Mexicana, específicamente al costo total que implicaba la corrupción, en 2011, que estimada en 400 mil millones de pesos anuales; así mismo, refirió el lugar 103 de 177 que ocupó nuestro país en el Índice de la Percepción de la Corrupción en 2014; cabe destacar, que el objetivo

173 *Cfr.* Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por diputados José Luis Muñoz Soria, Agustín Miguel Alonso Raya y José Ángel Ávila Pérez del Grupo Parlamentario del PRD, en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/nov/20141125-V.html#Iniciativa3>, consultado el 02 de enero de 2020.

de la reforma constitucional era el combate del cáncer de la corrupción generalizada.¹⁷⁴ Como se puede advertir el objetivo de esta iniciativa es retórico, pues lo que pretende es combatir un cáncer cuya causa nunca fue diagnosticada y cuyo remedio se limita a la emisión de la receta, esto es, la generación de un marco normativo.

Ahora bien, en el dictamen de la cámara de origen en sentido positivo a las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Sistema Nacional Anticorrupción, se hizo referencia a los 32 mil millones de pesos en mordidas para acceder o facilitar 3 trámites y servicios públicos del índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, y al 73% de los ciudadanos encuestados que percibieron índices altos de corrupción en el país, según el Barómetro de las Américas en 2010, estimando como objetivo de la reforma constitucional el crear un Sistema Nacional Anticorrupción como una instancia anticorrupción entre las autoridades de todos los órganos 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, con la creación de dicho sistema se pretendió erradicar las prácticas de corrupción.¹⁷⁵ Se puede advertir nuevamente el Sistema Nacional Anticorrupción como una entelequia, cuyo objetivo primordial -pero secundario- es la erradicación de las prácticas de corrupción, si se analiza los datos que arroja la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, cuyo enfoque no sólo se basa en percepciones sino en experiencias reales de corrupción, se puede advertir que el Sistema Nacional

174 *Cfr.* Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Agustín Miguel Alonso Raya y Fernando Belaunzaran Méndez e integrantes del Grupo Parlamentario del PRD, en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2015/feb/20150212-III.html#Iniciativa2>, consultado el 02 de enero de 2020.

175 *Cfr.* Dictamen en sentido positivo a las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Sistema Nacional Anticorrupción, pp. 31-33 y 39, en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/feb/20150226-III.pdf>., consultado el 02 de enero de 2020.

Anticorrupción hasta este momento ha sido ineficaz, pues lejos de disminuir la corrupción, ésta ha aumentado significativamente.

El dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales; de anticorrupción y participación ciudadana, de gobernación, y de estudios legislativos de la Cámara de Senadores, segunda, sobre la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan o derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción,¹⁷⁶ hizo referencia a la posición 103 que nuestro país obtuvo en el Índice de Percepción de la Corrupción 2014 y en su consideración séptima estimó que las modificaciones constitucionales entrañaban el establecimiento de un sistema nacional anticorrupción cuyo objetivo primordial es la de prevenir, detectar y sancionar los hechos de corrupción, así mismo, se estableció como finalidad el establecimiento de una facultad concurrente, entendida como la obligación constitucional para todas las instancias de gobierno de coordinar esfuerzos para la consecución de un fin común que es el abatir y prevenir la corrupción en el Estado mexicano.¹⁷⁷ El objetivo del sistema en este dictamen se torna de nueva cuenta una entelequia, de igual forma se hace la misma referencia al objetivo primordial de prevenir, detectar y sancionar los hechos de corrupción; además, se consideró como objetivo formal el establecimiento de facultades concurrentes e instancias de gobierno para combatir la corrupción, se podría afirmar que el sistema ha cumplido con su objetivo, sin embargo, el aspecto material de tales instituciones, es decir, la prevención, detección y sanción de hechos de corrupción, no pueden

176 Se realizó un proyecto de dictamen de las Comisiones Unidas de puntos constitucionales; de anticorrupción y participación ciudadana, y de estudios legislativos primera, de la Cámara de Senadores, con proyecto de decreto que reforman y adicionan o diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, en http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/45353, consultado el 02 de enero de 2020.

177 Dictamen de las Comisiones Unidas de puntos constitucionales; de anticorrupción y participación ciudadana, de gobernación, y de estudios legislativos, segunda, sobre la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan o derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, pp. 50 y 62, en http://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios_legislativos2/docs/dictamen_140415.pdf, consultado el 03 de enero de 2020.

tenerse por cumplida, cuando dicho sistema hasta el momento de la realización de esta investigación no se encuentra concluida, pues como se advirtió con antelación, no se han designado a los magistrados que habrán de resolver los asuntos relacionados con faltas administrativas graves; así mismo, la prevención se limitó a la emisión de un marco normativo y la detención sigue en manos de instituciones como la Secretaría de la Función Pública cuya eficacia deja mucho que desear, y respecto de la sanción de hechos de corrupción dada la lentitud con la que se ha instaurado la fiscalía especializada, la indolencia del nombramiento de los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa Especializados en Combate a la Corrupción, denota la ineficacia de un sistema que ni siquiera ha podido completar la estructura con la cual funcionará, es evidente que no se ha cumplido con los objetivos primordial y formales y por lo tanto, ha sido ineficaz.

3. Funcionamiento de los órganos creados por el Sistema Nacional Anticorrupción

El principal órgano creado para combatir la corrupción lo constituye el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, el cual, fue instalado el 04 de abril de 2017, y celebró su Segunda Sesión Ordinaria 2017 el 03 de julio de 2017; la Primera Sesión Extraordinaria de 2017 el 5 de septiembre de 2017; la Tercera Sesión Ordinaria de 2017 el 17 de octubre de 2017; la Primera Sesión Ordinaria 2018 el 15 de enero de 2018; la Segunda Sesión Ordinaria 2018 el 17 de abril de 2018 y la Tercera Sesión Ordinaria 2018 el 13 de septiembre de 2018. Se hace la aclaración que no existe información referente a las sesiones de 2019.¹⁷⁸

Por lo que toca al Comité de Participación Ciudadana, celebró su Primera Sesión Ordinaria el 17 de julio de 2017; la Segunda Sesión Ordinaria el 29 de agosto de 2017; la Tercera Sesión Ordinaria el 05 de septiembre de

¹⁷⁸ Sistema Nacional Anticorrupción, en <https://sna.org.mx/comite-coordinador/>, consultado el 05 de noviembre de 2019.

2017; la Cuarta Sesión Ordinaria el 19 de septiembre de 2017; la Quinta Sesión Ordinaria el 02 de octubre de 2017; la Sexta Sesión Ordinaria el 16 de octubre de 2017; la Séptima Sesión Ordinaria el 31 de octubre de 2017; la Octava Sesión Ordinaria el 14 de noviembre de 2017 y la Novena Sesión Ordinaria el 17 de enero de 2018. En el periodo 2018-2019, se llevó acabo la Primera Sesión Ordinaria el 21 de febrero de 2018; la Segunda Sesión Ordinaria el 06 de marzo de 2018; la Tercera Sesión Ordinaria el 16 de marzo de 2018; la Cuarta Sesión Ordinaria el 04 de abril de 2018; la Quinta Sesión Ordinaria el 18 de abril de 2018; la Sexta Sesión Ordinaria el 16 de mayo de 2018; la Séptima Sesión Ordinaria el 16 de mayo de 2018; la Primera Sesión Extraordinaria el 28 de mayo de 2018; la Octava Sesión Ordinaria el 13 de junio de 2018; la Segunda Sesión Extraordinaria el 20 de agosto de 2018; la Novena Sesión Ordinaria el 11 de julio de 2018; la Décima Sesión Ordinaria el 08 de agosto de 2018; la Tercera Sesión Extraordinaria el 20 de agosto de 2018; la Décimo Primera Sesión Ordinaria el 12 de septiembre de 2018; la Décimo Segunda Sesión Ordinaria el 29 de octubre de 2018; la Décimo Tercera Sesión Ordinaria el 14 de noviembre de 2018; la Décimo Cuarta Sesión Ordinaria el 13 de diciembre de 2018; la Décimo Quinta el 16 de enero de 2019; la Cuarta Sesión Extraordinaria el 30 de enero de 2019; la Décimo Sexta Sesión Ordinaria el 20 de febrero de 2019; la Décimo Séptima Sesión Ordinaria el 13 de marzo de 2019; la Décimo Octava Sesión Ordinaria el 08 de abril de 2019; la Décimo Novena Sesión Ordinaria el 08 de mayo de 2019; la Vigésima Sesión Ordinaria el 12 de junio de 2019; la Vigésimo Primera Sesión Ordinaria el 08 de julio de 2019 y la Vigésimo Segunda Sesión Ordinaria el 14 de agosto de 2019.¹⁷⁹

El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización fue instalado el 22 de junio de 2017; tuvo su segunda reunión el 30 de noviembre de 2013; la primera reunión de 2018 se efectuó el 7 de junio de 2018; la segunda reunión

179 Comité de Participación Ciudadana, en https://cpc.org.mx/?page_id=14151, consultado el 05 de noviembre de 2019.

de 2018 el 7 de noviembre de 2018 y el 16 de julio de 2019 se celebró la primera reunión de 2019.¹⁸⁰

Por otra parte, el 08 de febrero de 2019, el Fiscal General de la República nombró a María de la Luz Mijangos Borja como Fiscal especializado de combate a la corrupción, con las irregularidades e incidencias que se advirtieron en el capítulo tercero de esta investigación.

En cuanto al nombramiento de los Magistrados de las Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas, cabe decir, que el Senado de la República, hasta el momento, no ha cumplido con tal encomienda; tan es así que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa publicó el 18 de julio de 2017 en el Diario Oficial de la Federación, el ACUERDO SS/10/2017 por el que se adiciona el artículo 9-Bis, la fracción VI al artículo 23, y la fracción X al artículo 23-Bis, todos del Reglamento Interior de este Tribunal¹⁸¹, en cuyo artículo quinto transitorio estableció que la Décimo Tercera Sala Regional Metropolitana se constituye, a partir de ese momento, como Sala Auxiliar Metropolitana en Materia de Responsabilidades Administrativas Graves, hasta en tanto se aprueben y adscriban los nombramientos de los Magistrados que integrarán las Salas Especializadas en dicha materia. En este mismo orden de ideas, el Senado publicó el Acuerdo de las Comisiones Unidas de Justicia y de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana por el que se establece el procedimiento para la dictaminación relativa a la idoneidad para ratificación o negativa de esta, de los nombramientos de tres magistrados de la tercera sección de sala superior y quince magistrados de sala especializada, del tribunal federal de justicia administrativa, designados por el entonces titular del poder ejecutivo federal,

180 Sistema Nacional de Fiscalización, en <http://www.snf.org.mx/i-reunionCR-2019.aspx>, consultado el 05 de noviembre de 2019.

181 Cfr. Diario Oficial de la Federación, "ACUERDO SS/10/2017 por el que se adiciona el artículo 9-Bis, la fracción VI al artículo 23, y la fracción X al artículo 23-Bis, todos del Reglamento Interior de este Tribunal", en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5490567&fecha=18/07/2017, consultado el 5 de noviembre de 2019.

en la Gaceta del Senado número LXIV/1SPO-131, de 30 de abril de 2019.¹⁸² Más aún, el 06 de mayo de 2019, dieron a conocer la reprogramación de las entrevistas de los aspirantes para ocupar el cargo de los magistrados en comento, siendo ésta la última referencia que se haya en la página del Senado de la República.¹⁸³ El 26 de noviembre de 2019,¹⁸⁴ el Presidente de la República sometió a ratificación de la Cámara de Senadores la designación de los CC. Ever Omar Betanzos Torres, Alfonso Pérez Dasa y Natalia Tellez Torrez Orozco para fungir como magistrados integrantes de la Tercera Sección de Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, sin que a la fecha existan datos sobre su ratificación.

Respecto a los Comités Coordinadores de los Sistemas Locales Anticorrupción al 25 de octubre de 2019, cabe decir que 31 entidades federativas contaban con dicho órgano, exceptuando únicamente al estado de Chiapas.¹⁸⁵

Misma situación se advierte en la instalación de Comités de Participación Ciudadana, pues 31 entidades federativas ya cuentan con dicho órgano, siendo Chiapas la única entidad que carece del mismo

Tocante al nombramiento del Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción de las entidades federativas, en 29 de ellas ya se cuenta con dicho

182 *Cfr.* Gaceta del Senado, "Acuerdo de las Comisiones Unidas de Justicia y de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana por el que se establece el procedimiento para la dictaminación relativa a la idoneidad para ratificación o negativa de esta, de los nombramientos de tres magistrados de la tercera sección de sala superior y quince magistrados de sala especializada, del tribunal federal de justicia administrativa, designados por el entonces titular del poder ejecutivo federal", en https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-04-30-1/assets/documentos/Acuerdo_Com_justicia_magistrados.pdf, consultado el 5 de noviembre de 2019.

183 *Cfr.* Senado de la República, en <http://www.senado.gob.mx/64/buscador/>, consultado el 05 de noviembre de 2019.

184 La fuente consultada es una nota periodística en <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2019/11/26/designa-amlo-a-nuevos-magistrados-anticorrupcion-2224.html>, porque en los comunicados oficiales de la Presidencia de la República no fue encontrada ninguna referencia.

185 *Cfr.* Sistema Nacional Anticorrupción, "Seguimiento Sistemas Locales Anticorrupción de las Entidades Federativas, en (Actualización al 25 de octubre de 2019)", en https://sna.org.mx/wp-content/uploads/2019/10/Seguimiento_32SLA_25.10.2019.pdf, consultado el 05 de noviembre de 2019.

Fiscal, siendo la excepción Baja California, Baja California Sur y la Ciudad de México.

Finalmente, en el ámbito local, las 32 entidades federativas ya han nombrado magistrados competentes en materia de responsabilidades administrativas, con lo cual se encuentran a la vanguardia en comparación con el nombramiento de sus similares en el orden federal.

4. Índices para la medición de la corrupción en el ámbito internacional publicados después de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción

En el capítulo segundo de la investigación se abordaron siete índices, siendo estos: el Barómetro de las Américas, el Índice de Percepción de Corrupción, el Índice de competitividad, el Latinobarómetro, el Índice de Estado de Derecho, el Barómetro Global de la Corrupción y los Indicadores del Fondo Monetario Internacional. Cuyos datos fueron utilizados para justificar las iniciativas y el proceso legislativo de las reformas constitucionales en las reformas de combate a la corrupción.

En este apartado se analizará únicamente los primeros cinco referidos, lo anterior obedece al hecho de que el Barómetro Global de la Corrupción, únicamente se publicó en el año 2013 y los Indicadores del Fondo Monetario Internacional tienen datos actualizados de otros países, pero no de México, pues su valoración corresponde al año del 2010. La irregularidad de dichos índices, no permite identificar si el fenómeno ha aumentado o disminuido, pues no existen datos que puedan ser confrontados.

4.1. Barómetro de las Américas 2016/2017

El *Barómetro de las Américas 2016/2017*, del Proyecto de Opinión Pública de América Latina -cuyos resultados se encuentran visibles en el resumen ejecutivo *Cultura Política de las Democracia en México y en las Américas*

2016-2017. *Un estudio comparado sobre democracia y gobernabilidad*,¹⁸⁶ en México la victimización de la corrupción aumentó a 29.8% en 2017, ubicándolo entre los países con los niveles más altos de victimización, específicamente en el cuarto lugar, únicamente por debajo de Bolivia (40.4%), Haití (35.8%) y Paraguay (31 %). En el resumen ejecutivo aludido se comenta lo siguiente:

Varios estudios han sugerido que las personas pueden ver la corrupción como necesaria para aceitar los engranajes de la burocracia, particularmente cuando las agencias reguladoras son ineficientes (Méon y Weill 2010; Dreher y Gassebner 2011). En tales circunstancias, la preocupación es que los ciudadanos pueden comenzar a considerar la corrupción como una parte normal de la política. Por tanto, la pregunta es si los mexicanos creen que los sobornos o mordidas son una práctica aceptable, y, en particular, si aquellos que se ven involucrados en esta práctica lo justifican con más frecuencia. El porcentaje de mexicanos que piensan que el soborno es justificado - 22% (Gráfico 18)- es similar (sólo 7 puntos porcentuales menor) al número de personas a las que les pidieron un soborno.

En 2017, la gran mayoría de mexicanos piensa que la corrupción es una práctica común entre los funcionarios públicos en la medida que creen que más de la mitad de los políticos están involucrados en eventos de corrupción. Poco menos del 80% de los mexicanos cree que más de la mitad (o todos) los funcionarios públicos están involucrados en actos de corrupción, 16.1% piensa que sólo la mitad, y menos de 7% que menos de la mitad o ninguno de los agentes del gobierno es corrupto (Gráfico 19). En el contexto de América Latina, México se ubica en segundo lugar, con un nivel de corrupción percibida de 77.9 puntos (en una escala de 0 a 100). En el primer lugar está Brasil con 79.5 puntos y en tercer lugar está Panamá con 76.7 puntos. Esta discrepancia entre los niveles percibidos de corrupción y la tasa reportada de corrupción es un patrón común en los estudios sobre la corrupción porque las medidas de victimización por corrupción se refieren a la corrupción diaria que las personas observan y sobrellevan, mientras que las preguntas sobre la corrupción en el gobierno con frecuencia también hacen seguimiento a la corrupción a gran escala como los escándalos nacionales con los cuales los entrevistados no tienen una experiencia directa. Los entrevistados podrían también tener diferentes niveles de tolerancia frente a qué tipos de actividades son consideradas como corruptas.¹⁸⁷

Respecto del *Barómetro de las Américas: 2010*, la percepción de la corrupción de nuestro país obtuvo un valor de 76.3, en una escala del 0 al 100 en donde los valores más altos indican mayores percepciones de corrupción. En la edición de este indicador correspondiente a los años 2016/2017, México obtuvo una calificación de 77.9, dentro de la escala citada, con lo cual ocupó el segundo lugar en América Latina, revelando que la percepción de la

186 Cfr. Proyecto de Opinión Pública de América Latina, "Barómetro de las Américas 2016/2017, en https://www.vanderbilt.edu/lapop/mexico/AB201617_Mexico_Resumen_Ejecutivo_V3_4.11.18_W_042018.pdf, consultado el 26 de abril de 2019.

187 *Ídem*.

corrupción en nuestro país incrementó en un valor de 1.6. En consecuencia, el Sistema Nacional Anticorrupción resulta ineficaz, pues lejos de disminuir la percepción de la corrupción, ésta aumentó.

4.2. *Índice de Percepción de Corrupción*

No se debe soslayar que el Índice de Percepción de Corrupción (CPI) de Transparencia Internacional calificó a nuestro país con 34 puntos de 100 posibles en 2013 y con 35 puntos en 2014 y 2015. Un año después de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, es decir, en 2016, México obtuvo 30 puntos de 100 posibles.¹⁸⁸ Por otra parte, en el 2017, fue calificado con 29 puntos de 100 posibles.¹⁸⁹ Por lo que toca al año 2018, obtuvo 28 puntos.¹⁹⁰ Es por ello, que en 2013, México ocupó el lugar 106 de 174 países a nivel mundial y el 22 de 32 países del continente americano; en 2014, el lugar 103 de 175 a nivel mundial y el puesto 21 de 31 en el continente americano; en 2015, la posición 95 de 168 mundial y 19 de 25 en América; por lo que toca al año 2016, se situó en el sitio 123 de 176 países a nivel mundial y 27 de 32 en el continente americano; en cuanto al 2017, se colocó en el lugar 135 de 183 a nivel mundial y el 27 de 31 en América; en el 2018, estuvo situado en el lugar 138 de 183 a nivel mundial y 28 de 32 en el continente americano.

Lo anterior denota que la percepción de la corrupción de nuestro país en comparación con los demás países a nivel mundial y en el continente americano, ha aumentado, salvo en el año 2015 en el cual ocupó la mejor posición, muy probablemente, porque el 28 de mayo de 2015 fue publicado el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, es decir, con la entrada formal del Sistema Nacional

188 Cfr. Transparencia Internacional, "Índice de Percepción de la Corrupción 2016" en https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/01/tabla_sintetica_ipc-2016.pdf, consultado el 26 de abril de 2019.

189 Cfr. Transparencia Internacional, "Corruptions perceptions index 2017", en https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017, consultado el 26 de abril de 2019.

190 Cfr. Transparencia Internacional, "Corruptions perceptions index 2018", en <https://www.transparency.org/cpi2018>, consultado el 26 de abril de 2019.

Anticorrupción, México fue percibido, en términos llanos, como menos corrupto. Sin embargo, en los años subsecuentes la percepción cambió, revirtiéndose en forma negativa.

4.3. *Índice de Competitividad*

Como en las anteriores ediciones, este índice goza de claridad, pues preveía un primer pilar denominado instituciones, contemplando la existencia de un subpilar A y un B, el primero de ellos enfocado a las instituciones públicas y el segundo a las privadas.

Los componentes del subpilar A de instituciones públicas que conforman el rango general de las instituciones públicas son: derechos de propiedad, ética y corrupción, influencia indebida, eficiencia gubernamental y seguridad. Los componentes del subpilar B instituciones privadas que integran el rango general de las instituciones privadas son: ética corporativa y responsabilidad.

Es conveniente recordar, que este índice, en el periodo 2013-2014, situó a nuestro país con una puntuación de 4.3, en el puesto 55 de 148; en 2014-2015, se colocó en el lugar 61 de 144 con una puntuación de 4.3; en 2016-2017, se posicionó en el puesto 51 de 138 con una puntuación de 4.4; en 2017-2018, ocupó la posición 51 de 137, con una puntuación de 4.4. Como puede advertirse, existe una progresión positiva en cuanto al lugar que tuvo México en el *ranking* global, pues del lugar 55 avanzó 4 lugares para posicionarse como el país 51.

Específicamente, en el Índice de Competitividad 2016-2017 se estimó que la mejora del país fue impulsada principalmente por las ganancias en la eficiencia del mercado. además, consideró que la competencia nacional y extranjera en el mercado de bienes mejoró significativamente, lo que reflejaba los resultados de las reformas de la política comercial y de competencia. Así mismo, los mercados laborales habían aumentado la flexibilidad y los incentivos, y los mercados financieros mejorado la asequibilidad. De igual forma, apreció que la educación primaria representaba una debilidad de

competitividad significativa en comparación a los líderes regionales y globales, y la calidad institucional estaba rezagada. El citado índice estimó que la economía mexicana se había visto afectada por la caída de los precios del petróleo, el débil comercio mundial y la consiguiente caída de la producción industrial. Sin embargo, seguía siendo una de las economías más competitivas de la región y estaba avanzando en algunos de los motores fundamentales de la prosperidad futura.

El Índice de Competitividad Global 2017-2018 del Foro Económico estimó que nuestro país había seguido progresando, pero a un ritmo relativamente más lento que otros países. La principal reducción en la puntuación se advirtió en el pilar de las instituciones, pues la eficiencia en el gasto gubernamental se redujo tanto en la puntuación como en la clasificación. Las instituciones privadas también empeoraron, con deterioros en la ética y responsabilidad corporativa. El índice reconoció los esfuerzos de nuestro país para implementar reformas que mejorarían su eficiencia, sin embargo, el lento progreso de ese año consideró la necesidad de aumentar la velocidad y la profundidad de las reformas, sobre todo aquellas que tuvieran por objeto la asignación de factores de la producción y las fuerzas competitivas, impulsaran la innovación y la rivalidad en los mercados de productos.

No obstante, lo realmente relevante de este índice versa sobre el análisis de los componentes relacionados con la corrupción, estimándose en 2016-2017¹⁹¹ y en 2017-2018¹⁹² que el factor más problemático para hacer negocios era la corrupción.

Es conveniente recordar que, en el periodo 2013-2014, México fue calificado, respecto del desvío de fondos públicos, en el lugar 125 con una calificación de 2.3; en 2015-2016, ocupó el puesto 119 con una calificación de

191 Cfr. World Economic Forum, "The Global Competitiveness Report 2016-2017, en http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf, consultado el 26 de abril de 2019.

192 Cfr. World Economic Forum, "The Global Competitiveness Report 2017-2018, en <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017-2018.pdf>, consultado el 26 de abril de 2019.

2.5; en 2016-2017 se situó en el lugar 125 con una calificación de 2.3; en el periodo 2017-2018, ocupó el lugar 127 con una calificación de 2.2. Si tomamos en cuenta que el parámetro se sitúa entre 1= ocurre comúnmente y 7= nunca ocurre, se advierte claramente que la calificación de nuestro país es negativa y que no varió significativamente.

En cuanto a la confianza pública en los políticos en el periodo 2013-2014, nuestro país ocupó el lugar 124 con una calificación de 1.8; en 2014-2015, se situó en el sitio 114 con 2.2 de calificación; en el periodo 2016-2017, ocupó el lugar 124 con 1.8 de calificación; en el periodo 2017-2018, alcanzó en el sitio 117 con 1.7 de calificación. Si se toma en consideración, que el rango iba de 1= extremadamente bajo a 7=extremadamente alto, se puede advertir que la calificación negativa de México no se modificó sustancialmente.

Por lo que toca a los pagos irregulares y sobornos, en periodo 2013-2014, México ocupó el sitio 88 con una calificación de 3.6; en 2014-2015, se situó en el sitio 99 con una calificación de 3.4; en el índice de 2016-2017, alcanzó el sitio 103 con una calificación de 3.3; por lo que toca al periodo 2017-2018, se colocó en el sitio 105 con una calificación de 3.2. El rango oscilaba entre 1=muy común y 7=nunca ocurre, siendo la calificación de este requerimiento una evolución negativa, pues en el periodo 2013-2014, se situaba en la parte media del rango, pero con tendencia al número positivo 7 que identificaba que los pagos irregulares y sobornos nunca ocurrían; empero, en el periodo 2017-2018, se situó en la parte media del rango con tendencia al número negativo 1 que simboliza que dichos actos ocurren muy comúnmente.

4.4. *Latinobarómetro*

En el informe 2016, el *Latinobarómetro* previó como rubro específico “el peso de la corrupción como problema principal”; al respecto, Brasil, Chile y Perú la consideraron el segundo problema; así mismo, existió un bloque de siete países conformado por México, Paraguay, Colombia, Guatemala, Costa Rica, Ecuador y Argentina, donde se estimó que la corrupción, si bien, era un

problema importante, no el principal, por lo que se situó en el tercer o cuarto lugar. Es de destacarse que la precepción del principal problema en América Latina fue la delincuencia.

Además, el informe citado estimó una tipología de corrupción, conformada por la *histórica*, contenida en la cultura de interacción de los países que ha sido combatida con antelación y una *nueva corrupción* que proviene del crecimiento económico de los países con regulaciones poco adecuadas para enfrentarla. Pese a la buena intención de crear una tipología de *corrupción* se advierte que esta clasificación no aporta ningún elemento para diferenciarlas.

De igual forma, se destacó que la corrupción ha ido adquiriendo importancia por la ciudadanía, aseverando que “es una buena noticia para la democracia, porque indica que los ciudadanos demandan luchar contra la corrupción”¹⁹³.

Así mismo, estimó que la quinta parte de los entrevistados a nivel regional admitió que ellos o algún familiar han sabido de algún acto de corrupción en los últimos 12 meses.

En ese año se planteó nuevamente la pregunta sobre si vale la pena tolerar la corrupción a cambio de que los gobiernos logren solucionar los problemas del país. La respuesta mayoritaria que obtuvo fue que no, pero la diferencia según los países fue sustancial, en República Dominicana el 65% de los encuestados estuvo de acuerdo en pagar el precio de la corrupción a cambio de soluciones, mientras que el 17% de los chilenos estuvo de acuerdo con lo mismo, entre una y otra postura, existe una diferencia de casi 50 puntos porcentuales.

El informe estimó que América Latina mostró su lado más oscuro, porque junto con las actitudes autoritarias señaladas, fracciones sustantivas

193 Cfr. Corporación Latinobarómetro, “Informe 2016”, en https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&ei=t1jDXM_fPPOz0PEPtIGVwAI&q=latinobarometro+2016&oq=latinobarometro+2016&gs_l=psy-ab.3..0j0i22i30i4.143189.143538..143839...0.0..0.187.373.0j2.....0....1..gws-wiz.....0i71j35i39j0i20i263j0i67.Nz9D6VBb0vs, consultado el 26 de abril de 2019.

de la población de la mayor parte de los países estaba dispuesta a pasar por encima de los valores para solucionar problemas. Es por ello, que la lucha contra la desigualdad se tornó en una contienda donde todo se puede transar con tal de solucionar problemas. A consideración del informe, ésta es la respuesta por la cual, a pesar de tener evidencia de corrupción de los candidatos, estos son electos.

Por otra parte, en el *Latinobarómetro 2017*, la corrupción como problema más importante, fue el primer problema en Brasil con un 31%, y en Colombia con el 20%; en Perú el segundo problema con el 19%; y en México en el tercer lugar con el 13%.

En cuanto, al progreso de la lucha contra la corrupción un 35% de la región tenía la percepción que había progreso en la lucha contra la corrupción. Ecuador fue el país más optimista con un 55%, Venezuela el más pesimista con un 22%. En México el 53% estimó que mal o muy mal.

En las encuestas se incluyó la siguiente pregunta: ¿Cuánta corrupción cree que hay en México?, en una escala de 0 al 10, donde 0 significa nada y 10 mucha. Los encuestados estimaron una calificación de 8 a la corrupción en el gobierno; de 7.9 en municipalidades, en congreso y en tribunales de justicia; y de 7.4 en sindicatos y grandes empresas. Este reactivo, en particular, denota problemas de imprecisión pues las respuestas “nada” y “mucha” son ambiguas y se deja a diferentes interpretaciones. Finalmente, se afirmó que:

[E]l grado percibido de corrupción en un país no está relacionado con el nivel de importancia de la corrupción como problema principal. Los ciudadanos de los países no tienen una evaluación comparada con otros países de los fenómenos. Juzgan cada fenómeno respecto de sí mismo como cada cual lo vive. El grado de corrupción de un país puede ser el más bajo de la región, pero para ese país respecto del pasado y de sí mismo puede ser el más importante de todos. En otro país la corrupción puede tener una menor importancia, pero ser mucho más alta.¹⁹⁴

En el informe 2018 del *Latinobarómetro* se advirtió que la corrupción como problema principal del país, se encontraba en el primer lugar, únicamente, en Colombia con 20%, en Perú con 19%, en Brasil con 16% y en

194 Cfr. Proyecto de Opinión Pública de América Latina, “Barómetro de las Américas 2016/2017”, en <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>, consultado el 26 de abril de 2019.

México con 14% ocupó el segundo lugar¹⁹⁵. Los países donde la corrupción no existía con significancia estadística fueron Uruguay y Venezuela con 1% y Nicaragua con 2%.

En México, el primer problema fue la delincuencia con un 28% y en segundo lugar se ubicó la corrupción con el 14%. En cuanto a la percepción del aumento de la corrupción, en 17 de los 18 países aumentó de superior al 50% llegando a más de 70% en seis países, siendo estos, Venezuela, República Dominicana, México, Brasil, Perú y Nicaragua. Sólo en Honduras alcanzó menos del 50% con el 43%.

En cuanto a la percepción de que la corrupción había penetrado todos los ámbitos de la vida nacional, política, económica y social, en México, por ejemplo, como personeros por actos de corrupción, se tuvo al presidente y sus funcionarios con un 61%, los parlamentarios con 59%, los empleados públicos con 47%, los concejales con 58%, la policía con 60%, la oficina nacional de impuestos con 40%, los jueces y magistrados con 42%, los líderes religiosos 31 % y los empresarios con 35%. Este reactivo también adolece de precisión pues los parlamentarios pueden ser identificados en nuestro país como diputados y/o senadores o ambos y los concejales carecen de un significado concreto.

De este índice se puede destacar la evolución de la percepción de la corrupción, visto desde el enfoque del problema más importante del país; así pues, en México en 2013, ocupaba el quinto lugar; en 2016 y 2017, ocupó el tercer lugar; y en 2018, se percibió la corrupción como el segundo problema más importante del país. Es por ello que este índice también muestra un aumento de percepción en la importancia de corrupción en nuestro país.

195 *Cfr.* Proyecto de Opinión Pública de América Latina, "Barómetro de las Américas 2019/2020, en <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>, consultado el 26 de abril de 2019.

4.5. Índice de Estado de Derecho

El Índice de Estado de Derecho 2016¹⁹⁶, 2017- 2018¹⁹⁷ y 2019¹⁹⁸, publicado por la asociación *World Justice Project*, al igual que sus anteriores ediciones, se diseñó con base en ocho factores: 1: Restricciones en los poderes del gobierno, 2: Ausencia de corrupción, 3: Gobierno abierto, 4: Derechos fundamentales, 5: Orden y seguridad, 6: Cumplimiento regulatorio, 7: Justicia civil, 8: Justicia criminal y 9: Justicia Informal.

Específicamente, en el factor 2: ausencia de corrupción, se previó cuatro indicadores, a saber: 2.1 Los funcionarios del poder ejecutivo no usan cargos públicos para obtener beneficios privados; 2.2 Los funcionarios del poder judicial no usan cargos públicos para beneficios privados; 2.3 Los funcionarios gubernamentales en la policía y las fuerzas armadas no usan cargos públicos para beneficios privados; y 2.4 Los funcionarios del poder legislativo no usan cargos públicos para beneficios privados.

Dicho factor consideraba tres formas de corrupción: soborno, influencia impropia de intereses públicos o privados y malversación de fondos públicos u otros recursos, siendo este índice consistente y claro. Estas tres formas de corrupción se examinaban con respecto a los funcionarios del gobierno en el poder ejecutivo, el poder judicial, el ejército, la policía y la legislatura.

La progresión del factor 2: ausencia de corrupción en nuestro país, parte en 2015 de una puntuación de 0.33, situado en el lugar 88 de 102; en 2016, la calificación fue de 0.32 y se ubicó en el sitio 99 de 113; en el periodo 2017-2018, el puntaje fue de 0.31, lo que le valió ser ubicado en el puesto 102 de 113 y en 2019, la calificación fue de 0.29, lo que lo situó en el lugar 117 de

196 Cfr. World Justice Project, “Rule of Law Index 2016”, en https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/RoLI_Final-Digital_0.pdf, consultado el 26 de abril de 2019.

197 Cfr. World Justice Project, “Rule of Law Index 2017-2018”, en https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/2017-18%20ROLI%20Spanish%20Edition_0.pdf, consultado el 27 de abril de 2019.

198 Cfr. World Justice Project, “Rule of Law Index 2019”, en https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2019-Single%20Page%20View-Reduced_0.pdf, consultado el 27 de abril de 2019.

126. Como se puede advertir, la puntuación de México fue decreciendo, lo cual se puede calificar como un aspecto negativo.

No se debe soslayar que el índice prevé el factor 7: Justicia civil que midió si los sistemas de justicia civil eran accesibles y asequibles, libres de discriminación, corrupción e influencia indebida por parte de los funcionarios públicos, esto es, examinó si los procedimientos judiciales se llevaban a cabo sin demoras injustificadas y si las decisiones se aplicaban de manera efectiva. También midió la accesibilidad, imparcialidad y efectividad de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos. En dicho factor se contempló el indicador 7.3 Justicia Civil libre de corrupción, en el cual México obtuvo un puntaje de 0.44 en 2015; y de 0.34 en 2016, 2017-2018 y 2019. Lo cual evidencia una progresión negativa al respecto.

En este mismo tenor, se consideró el factor 8. Justicia criminal, que midió si la investigación criminal, la adjudicación y los sistemas correccionales eran efectivos, y si el sistema de justicia penal era imparcial, libre de corrupción, libre de influencia indebida y protector del debido proceso y los derechos del acusado. Se previó el indicador 8.5 sistema criminal libre de corrupción, en el cual, nuestro país tuvo un puntaje de 0.31 en 2015, y de 0.29 en 2016, 2017-2018 y 2019, lo que permite advertir que en este rubro también hubo una progresión negativa.

5. Índices para la medición de la corrupción en el ámbito nacional publicados después de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción

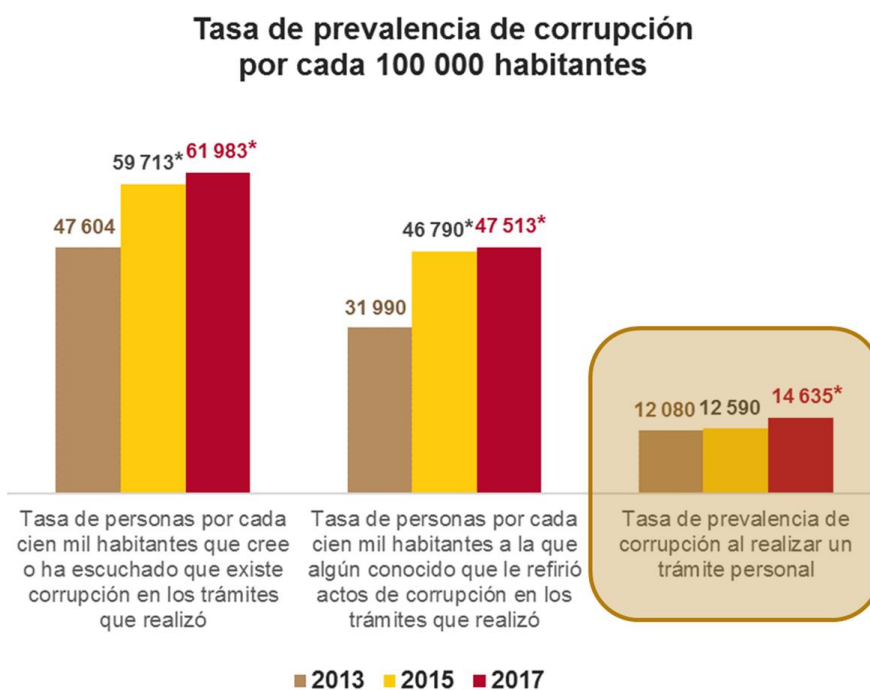
5.1. Nota aclaratoria

En el capítulo segundo de la investigación se abordaron tres índices nacionales: el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental y la Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad. Sin embargo, en este apartado se analizará únicamente la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto

Gubernamental, lo cual obedece al hecho de que la última edición del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno fue publicado por Transparencia Mexicana en el 2010, del mismo modo, la única edición de la Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad, denominada *La Corrupción en México: Percepción, Practicas y Sentido Ético* fue emitida en 2015; por lo tanto, no se cuenta con datos actualizados para hacer el contraste correspondiente en estos dos índices citados con antelación.

5.2. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017

Esta encuesta del Instituto Nacional de Estadística y Geografía¹⁹⁹ tuvo como uno de sus objetivos específicos el generar estimaciones sobre la prevalencia de actos de corrupción, por lo cual, este índice tiene enfoque de percepciones y experiencias reales de la corrupción en nuestro país.



Cuadro 11. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017.

199 Cfr. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017”, en http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2017/doc/encig2017_principales_resultados.pdf, consultado el 01 de mayo de 2019.

La gráfica muestra que, en 2017, 61,983 de cada 100,000 habitantes, esto es, más de la mitad, “cree o ha escuchado” que existe corrupción en los trámites que realizó; así mismo, a 47,513 de cada 100,000 habitantes, un pariente le refirió actos de corrupción en los trámites que hizo, lo cual lo sitúa como un testigo de oídas y que sólo 14,635 de los 100.000 habitantes sufrió personalmente un acto de corrupción, lo cual representa únicamente el 14.63%, lo que representa un número relativamente bajo.

En cuanto a la percepción de la frecuencia de corrupción, a nivel nacional el 91.1% de la población los considera frecuentes o muy frecuente, lo que representa una variación de 2.6% en relación con 2015, pues en este año el 88.8% lo consideró de esa forma.

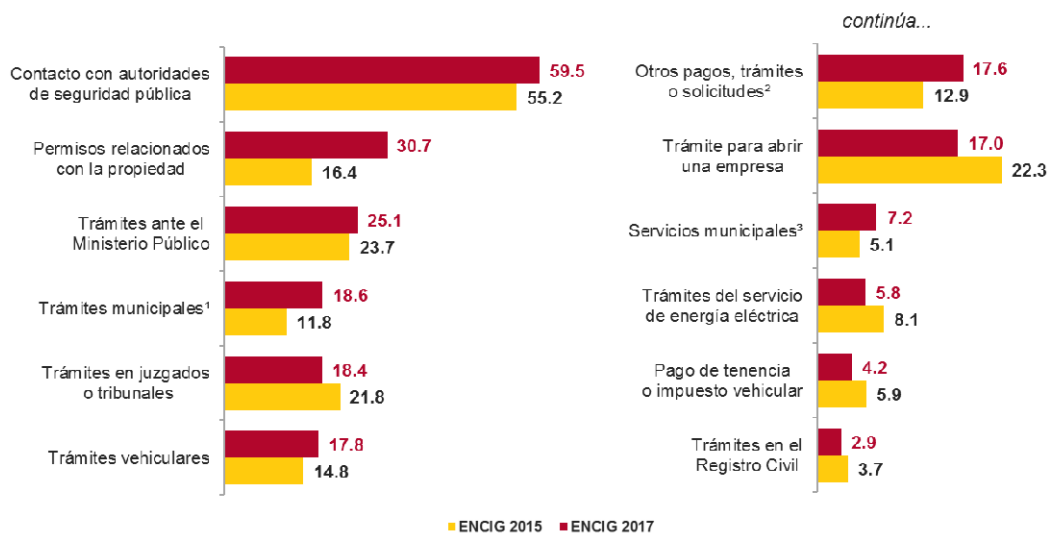
En la iniciativa presentada por los diputados del PRD José Luis Muñoz Soria, Agustín Miguel Alonso Raya y José Ángel Ávila Pérez; se fijó que uno de los objetivos del Sistema Nacional Anticorrupción era lograr disminuir la percepción de la corrupción²⁰⁰, por lo que si se toma como referencia este objetivo y lo confrontamos con el estudio comparativo de los índices citados con antelación, podemos llegar a la conclusión válida que el sistema no ha sido eficaz para cumplir con este objetivo en particular, pues la percepción de la corrupción ha aumentado.

Sin embargo, lo destacable de este índice es que también mide la tasa de la población que tuvo alguna experiencia de corrupción en 2017 fue de 30,097 por cada 100,000 habitantes, lo cual representa el 30.09 %. En lo referente al rubro de corrupción por trámite, pago o solicitud de servicio público, el de mayor porcentaje de experiencias de corrupción fue el “contacto con autoridades de seguridad pública” con un 59.5%; continuado de los “permisos relacionados con la propiedad” con un 30.7%; seguido por “trámites ante el Ministerio Público con un 25.1%; después encontramos a los “trámites

200 *Cfr.* Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por diputados José Luis Muñoz Soria, Agustín Miguel Alonso Raya y José Ángel Ávila Pérez del Grupo Parlamentario del PRD, en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/nov/20141125-V.html#Iniciativa3>, consultado el 02 de enero de 2020

municipales” con el 18.6%; y en quinto lugar se ubican los “tramites en juzgados o tribunales” con un 18.4%.

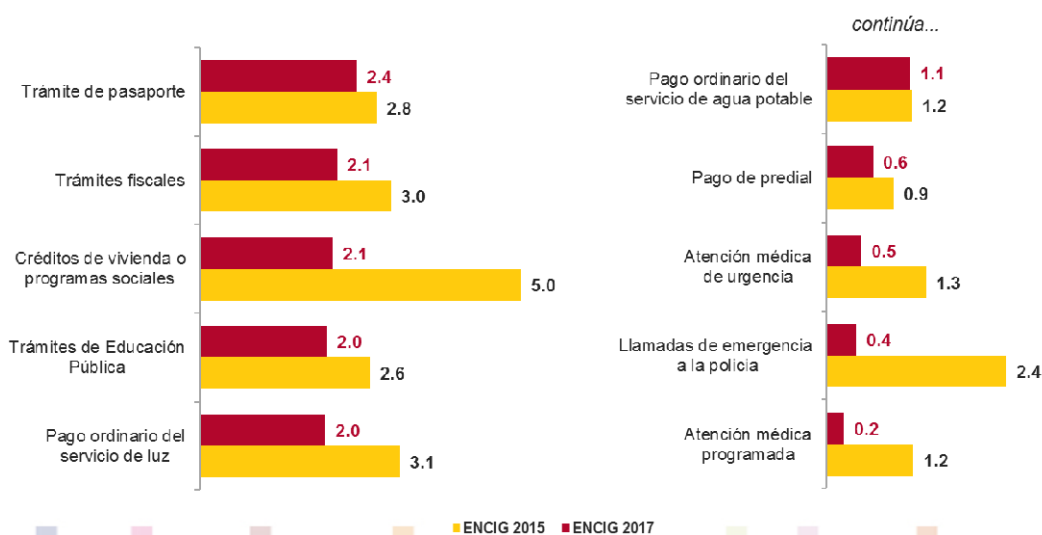
Porcentaje de usuarios que experimentaron algún acto de corrupción (pagos, trámites o solicitudes de servicios más frecuentes)



Cuadro 12. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017.

En esta ocasión la encuesta graficó el trámite con menor porcentaje de experiencias de corrupción, la cual fue la “atención médica programada” con un 0.2%, seguido de las llamadas de emergencia a la policía con un 0.4%.

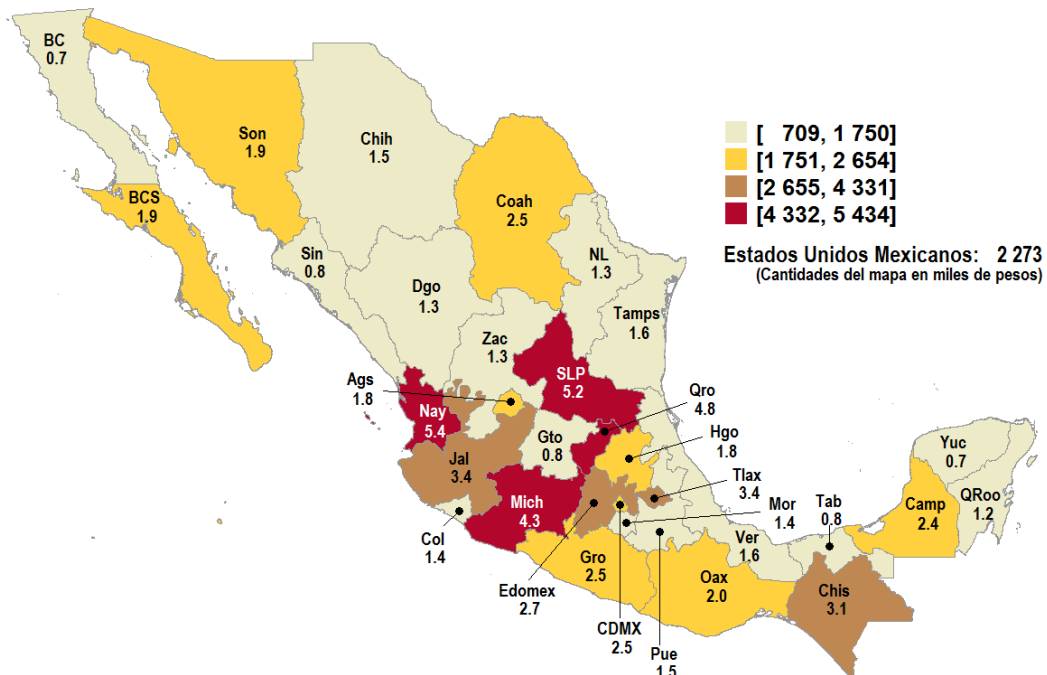
Porcentaje de usuarios que experimentaron algún acto de corrupción (pagos, trámites o solicitudes de servicios menos frecuentes)



Cuadro 13. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017.

La encuesta cuantificó el costo de corrupción en la realización de pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos y otros contactos con autoridades, siendo este, el de \$7,217,848,391.00 (siete mil doscientos diecisiete millones ochocientos cuarenta y ocho mil trescientos noventa y un pesos 00/100. M.N), equivalentes a \$2,273.00 (dos mil doscientos setenta y tres pesos 00/100 M.N), promedio por persona afectada. El costo de la corrupción en el contacto con autoridades de seguridad pública fue de \$1,376,912,579.00 (mil trescientos setenta y seis millones novecientos doce mil quinientos setenta y nueve pesos 00/100 M.N), lo que representó \$861.00 (ochocientos sesenta y un pesos 00/100 M.N) en promedio por persona afectada. En cuanto, al costo por corrupción en la realización de trámites vehiculares fue de \$542,831,769.00 (quinientos cuarenta y dos millones ochocientos treinta un mil, setecientos sesenta y nueve pesos 00/100 M.N), lo que equivale a \$622.00 (seiscientos veintidós pesos 00/100 M.N) promedio por persona afectada.

A nivel nacional, las entidades federativas peor posicionadas son Nayarit, San Luis Potosí, Michoacán, Jalisco, Tlaxcala, Chiapas y el Estado de México.



Cuadro 14. Elaborado en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG 2017).

Es conveniente destacar respecto de este índice, la tasa de prevalencia de corrupción, con base en la tasa de población que tuvo alguna experiencia de corrupción al realizar un trámite personal, varió de 12,080 por cada 100,000 habitantes en 2013, a 12,590 por cada 100,000 en 2015, a 14,635 por cada 100,000, lo cual incluso el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), consideró como un cambio estadísticamente significativo, mismo que se traduce en un aumento real de la corrupción en nuestro país, pues se refiere a una vivencia personal y no a creencias o testimonios por referencias de terceros.

6. Cumplimiento de compromisos internacionales

Resulta conveniente analizar si con el Sistema Nacional Anticorrupción, nuestro país cumple con las obligaciones internacionales en materia de combate a la corrupción a que se comprometió en la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos; la Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

6.1. Convención Interamericana contra la Corrupción

Este instrumento internacional obliga al Estado mexicano a crear, mantener y fortalecer diversas medidas preventivas en la materia. La primera obligación se relaciona con las normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas, las cuales deben estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. Esto fue cumplido con la Ley General de

Responsabilidades Administrativas al establecerse principios y directrices que rigen la actuación de los Servicios Públicos, así como la implementación de códigos de ética, la previsión de un catálogo de actos u omisiones que actualizan faltas administrativas graves y no graves; además, se implementó la obligación de presentar la declaración de situación patrimonial, de intereses y la fiscal anual.

Lo anterior, implica el establecimiento de las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos, informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento; lo cual, tiene por objeto el ayudar a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública. En el artículo 49 fracción II de la Ley General de Responsabilidades Administrativas se prevé como falta administrativa no grave la omisión de denuncia de falta administrativa; en este mismo sentido, se considera ejercicio ilícito del servicio público en el artículo 214 fracción III del Código Penal Federal, la omisión de informar por escrito, de alguna afectación al patrimonio o intereses de un órgano público.

Habría que valorarse si la Ley General de Responsabilidad Administrativas y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción prevén mecanismos efectivos del cumplimiento de dichas normas de conducta, así como las instrucciones al personal de las entidades públicas, que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades. Por otra parte, es conveniente mencionar que no se comparte la postura de que el establecimiento de normas inhibe la conducta humana, pues de ser así, el quinto mandamiento de la ley de Dios hubiera bastado para erradicar el homicidio, si bien, la sanción de un individuo que prevé la norma tiene como finalidad el aleccionamiento del resto de la sociedad y desalentar la repetición de la violación de la norma, también lo es que, la apuesta por el miedo al castigo y la restricción con reglas ha resultado insuficiente e ineficiente.

En cuanto a la obligación de establecer sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda, la Ley General de Responsabilidades Administrativas prevé la institucionalización de una plataforma digital nacional, conformada por el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal; así mismo, se prevé la existencia de un sistema específico de servidores público que intervengan en procedimientos de contratación pública.

Respecto a las obligaciones de implementar sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas; así como, para la recaudación y el control de los ingresos del Estado, que impidan la corrupción y leyes que eliminen los beneficios tributarios a cualquier persona o sociedad que efectúe asignaciones en violación de la legislación contra la corrupción, no fueron incluidas en las leyes del Sistema Nacional Anticorrupción.

Relativo a la implementación de sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se prevé la posibilidad de solicitar medidas de protección razonables, específicamente, en el artículo 64, pero únicamente cuando se trate de faltas administrativas; del mismo modo, el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales contempla medidas de protección de la víctima y el ofendido, que pueden ser solicitadas en la investigación de cualquier delito, y no son específicas de los delitos de corrupción.

Por cuanto, al establecimiento de órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas, se debe tener cumplido no sólo con la

creación de los órganos integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción, sino también con los órganos de investigación y substanciación de faltas administrativas, así como el Fiscal Anticorrupción.

La décima obligación de prevención es la implementación de las medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, como mecanismos para asegurar que las sociedades mercantiles y otros tipos de asociaciones mantengan registros que reflejen con exactitud y razonable detalle la adquisición y enajenación de activos, y que establezcan suficientes controles contables internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción. El artículo 25 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas prevé una política de integridad de las personas morales, más no así, la obligación de controles contables.

En cuanto a la obligación de establecer mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción, se debe destacar el Comité de Participación Ciudadana que instituye la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Sin embargo, debe señalarse que las convocatorias de algunas entidades federativas, como la de Oaxaca,²⁰¹ requieren que los aspirantes sean postulados por instituciones y organizaciones públicas, privadas, sociales, académicas, empresariales, sindicales, profesionales y demás organizaciones, lo cual merma la participación de los ciudadanos que no están o no desean estar afiliados a algún tipo de organización.

Es de destacarse que se estableció el estudio de otras medidas de prevención que tomen en cuenta la relación entre una remuneración equitativa y la probidad en el servicio público. Esta medida de prevención de la corrupción no fue tomada en cuenta por nuestro país, por el contrario, el 05 de noviembre de 2018, fue publicada la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la cual se previó un recorte salarial de diversos servidores públicos, cabe hacerse la pregunta,

201 www.comisiondeseleccion.com.mx/#, consultado el 01 de julio de 2019.

si dicha ley está generando las condiciones propicias para la proliferación de actos de corrupción.

Ahora bien, en la convención en comentó, nuestro Estado se comprometió a tipificar como delito el soborno de funcionarios públicos nacionales previsto en el artículo VI de la convención, lo cual se cumplió al establecerse el delito de cohecho en el artículo 222 fracciones I y II del Código Penal Federal, la primer fracción prevé los supuestos relativos a la solicitud por parte de un servidor público, lo cual doctrinariamente ha sido identificado como corrupción activa y la segunda fracción al particular que prometa o entregue un beneficio a un servidor público, mismo que se ha denominado corrupción pasiva; adicionalmente, también lo prevé los artículos 52 y 66 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, como las faltas administrativas graves de cohecho y soborno, respectivamente.

En cuanto a la obligación de tipificar el delito de soborno trasnacional previsto en el artículo VIII de la convención, cabe decir, que se tipificó el delito de cohecho a servidores públicos extranjeros en el artículo 222 bis del Código Penal Federal, en el proemio de dicho artículo se limita a conductas que versen sobre el desarrollo o conducción de transacciones comerciales internacionales, por lo tanto, los servidores públicos que no realicen dichas funciones no podrán actualizar el delito, pese a que el segundo párrafo de dicho artículo contempla una definición legal amplia de concepto jurídico y determinado servidor público extranjero.²⁰²

Respecto, al delito de enriquecimiento ilícito contemplado en el artículo IX de la convención, éste se tipificó como peculado en el artículo 223 del Código Penal Federal y se previó en los artículos 54 y 71 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas como las faltas graves de desvío de recursos y uso indebido de recursos públicos.

202 Para los efectos de este artículo se entiende por servidor público extranjero, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en el poder legislativo, ejecutivo o judicial o en un órgano público autónomo en cualquier orden o nivel de gobierno de un Estado extranjero, sea designado o electo; cualquier persona en ejercicio de una función para una autoridad, organismo o empresa pública o de participación estatal de un país extranjero; y cualquier funcionario o agente de un organismo u organización pública internacional.

Finalmente, en el artículo XI de la convención se prevé como desarrollo progresivo, la tipificación de un delito innominado, cuyas conductas previstas fueron tipificadas con la denominación de ejercicio ilícito del servicio público en el artículo 214 fracción III del Código Penal Federal.

6.2. *Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales*

En el artículo 1º de esta convención se estableció la obligación de tipificar el delito de corrupción de agentes públicos extranjeros, lo cual se cumple con el artículo 222 bis del Código Penal Federal, pues tipifican penalmente la corrupción pasiva.

6.3. *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*

En el artículo 5º de la Convención se previó la obligación de aplicar políticas y prácticas de prevención de la corrupción, pero éstas deben ser coordinadas y **eficaces**, las cuales promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas. Esto deberá ser cumplido por el Comité Coordinador, el cual ha sido recientemente instaurado, es más, de las decisiones que tomó en su primera sesión extraordinaria 2019 fue la modificación de los formatos de declaración patrimonial y de intereses y la expedición de normas e instructivo para su llenado y presentación. En ese mismo artículo se estableció una obligación de técnica legislativa, que debería adoptarse para todo sistema normativo, siendo ésta, la evaluación periódica de los instrumentos jurídicos y de las medidas administrativas para determinar si son adecuados para combatir la corrupción. Desafortunadamente, en nuestro país no existe la convicción de la necesidad de la evaluación de las normas, por el contrario, se cree que la publicación de una ley resuelve un problema, regresando constantemente a la entelequia de la norma.

Otro aspecto para destacar del artículo en comento es el deber de colaboración de nuestro país con organizaciones internacionales y regionales pertinentes en la promoción y formulación de las medidas mencionadas en el presente artículo.

Por otra parte, el artículo 7º de la convención estima la inclusión de procedimientos adecuados de selección y formación de los titulares de cargos públicos no elegidos, lo cual, no fue materia de las leyes del Sistema Nacional Anticorrupción. Esta disposición cuyo incumplimiento es aparentemente inocuo, repercute estructuralmente en el sistema político mexicano, pues de tener procedimientos adecuados de selección de personal, la eficacia de los órganos del estado sería mayor, además, se le daría continuidad a la profesionalización, y evitaría que cada sexenio o periodo gubernamental se estructure de nuevos aprendices, solapadores y paniaguados.

Esta convención, en su artículo 8º prevé la promoción y aplicación de normas de conducta, la instauración de sistemas para facilitar la denuncia de funcionarios públicos y la obligación de éstos para que emitan declaraciones sobre actividades externas, inversiones, activos, regalos, en otras palabras, aquellas que puedan generar conflicto de intereses, lo cual es acorde con la primera obligación de prevención que establece la Convención Interamericana contra la corrupción.

Ahora bien, en su artículo 9º establece el deber de instaurar sistemas de difusión pública de información relativa a los procedimientos de contratación pública, al respecto cabe decir, que la Ley General de Responsabilidades Administrativas prevé que el Comité Coordinador expida un protocolo de actuación en contrataciones públicas, sin embargo, esta medida es insuficiente, pues implica la revisión del diseño institucional de los procedimientos de contratación pública, esto es, resulta indispensable evaluar las leyes de adquisiciones, arrendamientos y servicios y la ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, así como sus reglamentos y sus manuales administrativos, mientras no se cumpla con dicha tarea, el Sistema Nacional Anticorrupción carecerá de racionalidad jurídico-formal. Así

mismo, se contempla que nuestro Estado deberá adoptar medidas para promover la transparencia y la obligación de rendir cuentas en la gestión de la hacienda pública, lo cual no fue materia del Sistema Nacional Anticorrupción, pues el único vínculo con el Sistema de Fiscalización es, como se advirtió con antelación, la incorporación del Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización como parte del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

Por otra parte, se prevé el compromiso de medidas relativas al poder judicial y al ministerio público, específicamente, en el artículo 11, la convención constriñe a nuestro país para reforzar la integridad de los miembros de dichas autoridades, desafortunadamente se hace énfasis en la generación de normas de conducta, como si, por sí sola, la creación de códigos éticos incidiera en la integridad de las autoridades.

Un rubro importante de la convención se encuentra regulada en el artículo 12, pues se enfoca a la prevención de la corrupción en el sector privado; empero, en nuestro país no se encuentra regulada la corrupción en dicho ámbito, lo cual es uno de los factores soslayados en la regulación del Sistema Nacional Anticorrupción.

En efecto, la corrupción que se les reprocha al sector privado es la relacionada con la corrupción pública. En este sentido, el artículo 25 de la Ley General de Responsabilidad Administrativa establece la figura de la política de integridad de personas morales, pero sólo como atenuantes para el caso de sanciones a las personas morales por actos de personas físicas. Es conveniente hacer la acotación que el artículo 217 Bis del Código Penal Federal tipificó actos de particulares con un delito innominado, sin embargo, se requiere la calidad específica de contratista, permisionario, asignatario, titular de una concesión de prestación de un servicio público de explotación, aprovechamiento o uso de bienes, por lo que, no cualquier particular puede actualizar un delito por hecho de corrupción, al menos, no en nuestro sistema jurídico.

Otro dato significativo del artículo 12 es la previsión de restricciones de contratación de ex servidores públicos, lo cual actualmente se encuentra regulado en el artículo 72 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y constituye una falta administrativa grave denominada contratación indebida de servidores públicos, en este supuesto el legislador optó por establecer una norma del ámbito administrativo, desestimando tipificar penalmente dicha conducta.

En cuanto a la obligación de tipificar los delitos intencionales de soborno de funcionarios públicos nacionales; soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas; malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público; tráfico de influencias; abuso de funciones; enriquecimiento ilícito; soborno en el sector privado; malversación o peculado de bienes en el sector privado; blanqueo del producto del delito; encubrimiento, y obstrucción de la justicia, cabe la oportunidad de referirse específicamente a cada uno de ellos.

El delito de soborno de funcionarios públicos nacionales que prevé el artículo 15 de convención en comento, se tipificó en el artículo 222 fracción II del Código Penal Federal como delito de cohecho; adicionalmente, también lo prevé el artículo 66 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, como la falta administrativa grave de soborno.

En cuanto a la obligación de tipificar el soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas previsto en el artículo 16 de la convención, cabe decir, que se tipificó el delito de cohecho a servidores públicos extranjeros en el artículo 222 bis del Código Penal Federal; no obstante, el soborno a funcionarios de organizaciones internacionales no se encuentra tipificado en nuestro sistema jurídico.

Relativo a los delitos de malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público contemplados en el artículo 17 de la convención, se cumplió con la obligación, pues se encuentra tipificado el delito de peculado en el artículo 223 del Código

Penal Federal; además, se establecieron las faltas administrativas graves de peculado, desvío de recursos y uso indebido de recursos públicos, en los artículos 53, 54 y 71 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, respectivamente.

La obligación de tipificar el delito de tráfico de influencias, en términos del artículo 18 de la convención, se encuentra cumplida, toda vez que, el artículo 221 del Código Penal Federal contempla el tráfico de influencia, así mismo, fue previsto en los artículos 58, 61 y 68 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, las faltas administrativas graves de actuación bajo conflicto de intereses, tráfico de influencias y tráfico de influencias para inducir a la autoridad.

En cuanto a la tipificación del delito de abuso de funciones establecido en el artículo 19 de la Convención, tiene cierta similitud con el delito de uso ilícito de atribuciones y facultades, establecido en el artículo 217 del Código Penal Federal.

Respecto al delito de enriquecimiento ilícito contemplado en el artículo 20 de la convención, éste no se encuentra tipificado en el Código Penal Federal; no obstante, se encuentra previsto en el artículo 60 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas como la falta grave de enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés. Sin embargo, es conveniente hacer notar que la conducta que prevé la convención requiere un incremento significativo, en tanto que la falta grave no, además, ésta se actualiza con la presentación de declaraciones de declaración patrimonial o de intereses en los que se falte a la veracidad y tenga como fin el ocultamiento del incremento en el patrimonio, el uso y disfrute de bienes que no sea explicable o justificable o un conflicto de interés.

Relativo a la obligación de tipificar los delitos de soborno del sector privado, malversación o peculado de bienes en el sector privado previstos en los artículos 21 y 22 de la convención, no se encuentran previstos en el Código Penal Federal como delitos por hechos de corrupción. Del mismo modo, en el capítulo III del título tercero de la Ley General de Responsabilidades

Administrativas, se prevé un catálogo de actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves, sin embargo, todas las conductas están encaminadas a corromper a los servidores públicos, el cual es un sentido muy distinto al que establece el convenio, pues éste se direcciona al curso de actividades económicas, financieras o comerciales entre particulares.

Finalmente, en cuanto a los delitos de blanqueo del producto del delito, encubrimiento y obstrucción de justicia previstos en los artículos 23, 24 y 25 de la convención, estos se encuentran previstos como operaciones con recursos de procedencia ilícita, encubrimiento y delitos contra la administración de justicia, contemplados en los artículos 400 Bis, 400 y 225 del Código Penal Federal; aunque, no sean resultado de la celebración del convenio en comento, ni específicos para delitos por hechos de corrupción.

PROPUESTAS

Llegado a este punto, son evidentes dos cuestiones, la primera de ellas, que se desarrolló un sistema jurídico para combatir la corrupción sin que se tuviera claro cuál es su significado ni mucho menos sus elementos y causas, resulta lógico que una realidad no se puede modificar si antes no se conoce; lo segundo que se debe destacar, es que la medición de la corrupción se ha basado en percepciones y no en no en experiencias, con la honrosa salvedad de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental que genera el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Un sistema jurídico no sólo está conformado por normas jurídicas, sino además por actitudes e ideologías, el Sistema Nacional Anticorrupción habrá cumplido con la racionalidad teleológica y ética una vez que los mexicanos estemos convencidos del daño que provoca la corrupción y de la importancia de conducirse con honestidad, ética y legalidad. Por ello, se plantean las siguientes propuestas:

- 1) Promover el uso adecuado del término corrupción, diferenciándolo de otras conductas deshonestas, poco éticas e incluso delictivas.

- 2) Generar políticas de prevención de la corrupción, puesto que el Sistema Nacional Anticorrupción tiene un enfoque represivo y no preventivo.
- 3) La educación que imparte el Estado deberá tender a desarrollar un ser humano ético y fomentar en él la cultura de la legalidad y combate a la corrupción. Es por ello que el Sistema Nacional Anticorrupción habrá de enfocarse en el nivel de educación básica, pues esto es lo que puede provocar una revolución cultural, lo cual equivale a priorizar las raíces y no dirigir la gran parte de los esfuerzos en sesgar los frutos podridos.
- 4) Promover en la iniciativa privada y en el ámbito académico la creación de premios cívicos que reconozcan contribuciones notables a la cultura de la legalidad y combate a la corrupción, verbigracia, a la par de concursos de premios a los ciudadanos por advertir el trámite más absurdo o engorroso, también se puede convocar al desarrollo de programas que contribuyan a la formación ética y de legalidad de niños y adolescentes mediante el uso lúdico.
- 5) Si se estima que el hecho de corrupción es un acto sumamente pernicioso de la sociedad, entonces deberá investigarse, procesarse y sancionarse en la vía penal únicamente, por lo que deberá eliminarse la duplicidad de conductas previstas en el ámbito administrativo.
- 6) Implementar mecanismos de protección de denunciantes, testigos y terceros coadyuvantes, en la investigación de hechos de corrupción.
- 7) Establecer acciones *qui tam*²⁰³, esto es, mecanismos de participación social con esquemas de recompensas a denunciantes por recuperación de recursos del erario.
- 8) Procesos de verdad y reconciliación, para aquellos involucrados en hechos de corrupción. En este sentido se contemplan beneficios de reducción de sanciones por confesión del presunto responsable por hechos de corrupción.

203 Apócope de *qui tam pro domino, rege quam pro se ipso in haec parte sequitur* (quien presenta la acción al rey, también la presenta para su propia causa.) Esto ha sido propuesto por Transparencia Mexicana con antelación.

- 9) Promover el lenguaje ciudadano en los trámites y procedimientos que realice cualquier autoridad de nivel federal, estatal y municipal.
- 10) Realizar procesos de mejoras continuas en los trámites y procedimientos gubernamentales, jurisdiccionales y legislativos.

No obstante, las anteriores propuestas, se estima conveniente priorizar sobre el tópico de precisar que se debe entender como corrupción en el Sistema Nacional Anticorrupción. Se estima que el lenguaje no es inocuo, por lo que el uso indiscriminado del término “corrupción” lo malbarata y lejos de ayudar, fomenta la irresponsabilidad del mismo.

En este mismo sentido, con la visión que nos aportan las neurociencias es conveniente que se promueva lo contrario a la corrupción, es decir, la integridad, el cual puede adoptar dos significados en materia anticorrupción:

En el primer caso, se refiere a la fuerza y efectividad de varios pilares del sistema de gobernanza de un país, que en conjunto previenen y combaten la corrupción, tales como la independencia del poder judicial, el órgano electoral nacional, la entidad fiscalizadora superior, la agencia anticorrupción, los partidos políticos, los medios de comunicación y la sociedad civil, entre otros. En el segundo caso, la integridad se relaciona con el comportamiento ético y la responsabilidad personal que todo funcionario debe tener en el servicio público.²⁰⁴

El segundo significado de integridad es el medular, pues al desarrollar en las personas un sentido ético como sentido común, trae aparejada la convicción de que el bien común debe prevalecer sobre el personal, en otras palabras, que el beneficio personal a costa de otros, en un determinado momento, se revertirá en un daño personal.

En este mismo sentido, las acciones institucionales que pueden reforzar la integridad de los servidores públicos, forzosamente deben incidir en el

²⁰⁴ Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, “Complejidad metodológica para medir la corrupción”.
Temas estratégicos 64, Octubre 2018, p. 8.

religare a la sociedad, es decir, que el servicio público no se le otorga a un ente imaginario denominado Estado, sino a un conjunto de personas, en las cuales se encuentra el propio servidor público, denominada sociedad, pueblo, comunidad.

En otro orden de ideas, desde el punto de vista jurídico se propone que únicamente se identifique como corrupción a los siguientes seis delitos: ejercicio indebido del servicio público, uso ilícito de atribución, es y facultades, cohecho, cohecho a servidores públicos extranjeros, peculado y tráfico de influencia, previstos en los artículos 214 fracción III, 217, 221, 222, 222 bis y 223 del Código Penal Federal, respectivamente.

Lo anterior trae aparejado diversas implicaciones, primeramente, que los delitos de: ejercicio ilícito del servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, delito innominado, concusión e intimidación contemplados en los artículos 214 fracciones I, II, IV, V y VI, 215, 216, 217 bis, 218 y 219 del Código Penal Federal, respectivamente; no deben ser considerados delitos por hechos de corrupción. Si bien es cierto, son delitos cometidos por servidores públicos, también lo es que, carecen de los elementos que previamente se identificaron en el capítulo primero de esta investigación, específicamente, no se actualiza la obtención de un interés privado en detrimento del interés social o público.

Además, para que el sistema cuente con racionalidad jurídico-formal es conveniente que se eviten las contradicciones y redundancias, por lo cual, las faltas graves que tengan una correspondencia por delitos por hechos de corrupción deben derogarse, lo anterior obedece al principio constitucional *non bis in idem*, consagrado en los artículos 23 y 109 párrafo segundo de la carta magna.

En virtud de que el delito de cohecho está establecido en el artículo 222 del Código Penal Federal, lo cual es correlativo al delito de soborno, previsto en el artículo IV de la Convención Interamericana contra la Corrupción y 15 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, es que deben derogarse las faltas graves administrativas de cohecho y soborno,

contempladas en los artículos 52 y 66 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Igual suerte corre el delito de peculado, previsto en el artículo 223 del Código Penal Federal, el cual está acorde con los delitos de malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público, previsto en el artículo 17 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; por lo tanto, las faltas administrativas graves de peculado, desvío de recursos y uso indebido de recursos públicos, establecidos en los artículos 53, 54 y 71 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, deben ser derogadas.

En este mismo orden de ideas, el delito de tráfico de influencia estipulado en el artículo 221 del Código Penal Federal al reunir los mismos elementos que el delito de tráfico de influencias establecido en el artículo 18 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, es determinante para la derogación de las faltas administrativas de actuación bajo conflicto de intereses, tráfico de influencias y tráfico de influencias para inducir a la autoridad, previstos en los artículos 58, 61 y 68 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Ahora bien, el delito de enriquecimiento ilícito contemplado en el artículo IX de la Convención Interamericana contra la Corrupción no tiene correspondencia con un delito en específico en el Código Penal Federal; por lo tanto, es conveniente que se tipifique en la legislación penal y también habrán de derogarse la faltas administrativa graves de enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de intereses, establecido en el artículo 60 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

CONCLUSIONES

Lo que no se define no se puede medir. Lo que no se mide, no se puede mejorar. Lo que no se mejora, se degrada siempre.²⁰⁵ En este sentido, la investigación tuvo por objeto verificar la eficacia del Sistema Nacional Anticorrupción, contando como primer obstáculo, con la indeterminación y vaguedad del término “corrupción”.

En efecto, en el proceso de reformas constitucionales y legales, en ningún momento se precisó que habría de entenderse por el concepto jurídico “corrupción”. Con base en la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos; la Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, se planteó un concepto propio de corrupción para aplicarse en el Sistema Nacional Anticorrupción, en los siguientes términos: *“Conducta -acción u omisión de un servidor público, incitada o no por tercero-intencional, que implica el abuso de poder que deriva de la función pública o de un empleo, cargo, puesto o comisión públicos, contraviniendo una norma jurídica, para obtener el beneficio de un interés privado en detrimento del interés social o público”*. En virtud de lo anterior, las condiciones de verificación de este concepto se encuentran integradas por cuatro elementos: una “conducta intencional de un servidor público”, el “abuso de poder derivada de una función pública o de un empleo, cargo, puesto o comisión públicos”, “la contravención de una norma jurídica”, y la “obtención de un interés privado en detrimento del interés social o público”.

El análisis del proceso legislativo de las reformas constitucional y legales del Sistema Nacional Anticorrupción evidenció que se tardó 3 años y

205 Frase que se le atribuye a Lord Kelvin.

11 meses para culminar las adecuaciones normativas federales, es decir, la reforma constitucional, publicada el 27 de mayo de 2015, planteó la creación de un sistema jurídico, entendido como el conjunto de normas jurídicas, principios, medidas y procedimientos que combaten al fenómeno de la corrupción. Dicho de otra forma, no se limitó a la modificación de 14 artículos constitucionales: 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122; sino que también abrogó 4 leyes: la de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; la Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas; la Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; además, se expidieron 4 leyes federales: la General del Sistema Nacional Anticorrupción, la General de Responsabilidades Administrativas, la Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la de Fiscalización, y Rendición de Cuentas de la Fiscalización; así mismo, se reformaron y/o adicionaron 4 leyes más: la de Coordinación Fiscal, la General de Contabilidad Gubernamental, la Orgánica de la Procuraduría General de la República y el Código Penal Federal, lo que constituyó un verdadero reto para lograr la racionalidad lógico-formal.

No se debe soslayar que en la presente investigación se estima que las reformas del Código Penal Federal no han entrado en vigor, porque no se cumplieron los plazos ni las condiciones que el propio Congreso estableció para la vigencia de las reformas. Además, el revestir una misma conducta el carácter de delito y falta administrativa grave es transgresora del principio *non bis in idem*, consagrado en la propia carta magna. Aunado a lo anterior, se señaló que nuestro sistema jurídico estima delitos por hecho de corrupción diversas conductas que no son compatibles con Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos; la Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Por consiguiente, se estima que únicamente se debe identificar como corrupción a los delitos de ejercicio indebido del servicio público, uso ilícito de atribuciones y facultades, cohecho, cohecho a servidores públicos extranjeros, peculado y tráfico de influencia, previstos en los artículos 214 fracción III, 217, 221, 222, 222 bis y 223 del Código Penal Federal, respectivamente.

En consecuencia, los delitos de ejercicio ilícito del servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, delito innominado, concusión e intimidación contemplados en los artículos 214 fracciones I, II, IV, V y VI, 215, 216, 217 bis, 218 y 219 del Código Penal Federal, respectivamente; no deben ser considerados delitos por hechos de corrupción.

Ahora bien, el Sistema Nacional Anticorrupción pretende regular, contender y combatir un fenómeno que no fue identificado debidamente; pues, en ningún momento, se investigaron ni mucho menos se precisaron sus causas; apostándose como única solución de su erradicación, a la implementación de leyes punitivas, sin prever disposiciones cuyo enfoque fuera la educación ni la implementación de valores.

Las reformas parten del presupuesto implícito de que el hombre debe preferir el bien sobre el mal, lo justo sobre lo injusto, el fas sobre el nefas, pero se soslaya que el individuo buscar satisfacer sus propios intereses,²⁰⁶ por lo tanto, el egoísmo, el egotismo y la avaricia hacen justificable el sacrificio del bien colectivo en aras del individual,²⁰⁷ lo que a la postre constituye una

206 Incluso Richard Dawkins ha postulado que el ser humano tiene inmerso un *gen egoísta* y que éste rige su actuar.

Esta postura, refuerza la idea de que la corrupción se encuentra inmersa en la genética, luego el hombre no tiene voluntad ni libertad ni puede elegir alejarse de ella; empero, minimiza el albedrío y niega la capacidad del hombre de distinguir lo bueno de lo malo. Cfr. Dawkins, Richard, *El gen egoísta*. Las bases biológicas de nuestra conducta, Barcelona, Salvat, 1993.

207 El egoísmo se relaciona no solo con mi conducta, sino con mi carácter. Significa que deseo todo para mí, que poseer y no compartir me da placer; que debo ser avaro, porque mi meta es tener, y que soy más cuanto más tengo; que debo; que debo sentir antagonismo a todos mis semejantes: a mis clientes a los que debo sentir engañar, a mis competidores a los que deseo destruir, a mis obreros a los que deseo explotar. Nunca puedo quedar satisfecho, porque mis deseos no tienen limite; debo envidiar a los que tienen más, y temer a los que tienen menos; pero debo reprimir estos sentimientos para presentarme (ante los otros y ante mí

elección entre lo peor sobre lo mejor. Si en la búsqueda de su sobrevivencia se contraponen el interés de otra persona, evidentemente, optará por su propia causa. El interés de una persona moral denominada Estado jamás podrá anteponerse al interés particular, en primer lugar, porque es un ente imaginario sin rostro, por lo que, poco o ninguna consideración se tendrá hacia Éste; en segundo término, porque la ficción jurídica no ha proporcionado los suficientes elementos para el bienestar de los individuos.

Más aún, se ha caracterizado a la modernidad con la insatisfacción, el progreso, el dominio de la naturaleza, la búsqueda de la felicidad, la prevalencia del individuo sobre la colectividad y la existencia de un ser valetudinario denominado Estado; además, no existe un sentido de pertenencia con la comunidad y la solidaridad surge en las situaciones más extremas y es la excepción que confirma la regla. Lo único que importa es la felicidad del individuo a costa de cualquier precio y tal vez habría que cuestionarse si la búsqueda de la felicidad es el primer presupuesto de la corrupción, pues esa idea predispone al individuo a disfrutar lo que pueda y como pueda, a destruir y utilizar a los demás para la propia satisfacción, es decir, la corrupción es una opción tentadora, no porque puedo hacerlo sino porque debo hacerlo para lograr el deseo anhelado. Si esta idea fuera correcta, entonces el Estado se encuentra enfermo de corrupción porque es un reflejo de que el individuo se encuentra enfermo de felicidad, avaricia, egoísmo y egotismo.

En este mismo orden de ideas, se sigue concibiendo al Estado como un ente superior y a los servidores públicos como delegados, como manifestaciones de la voluntad de ese ente, sin embargo, soslayamos que no pierden el carácter de seres humanos y como tales son influenciados por sus deseos y sus necesidades.

mismo) como un individuo sonriente, sincero, amable que todos simulan ser. *Cfr. Erich Fromm, op. cit.*, pp. 24-25.

Después de esta pequeña disertación, procuremos obtener datos teóricos de los empíricos que arrojaron los índices internacionales y nacionales respecto de la corrupción en México.

Así pues, nuestro país fue calificado en el Barómetro de las Américas: 2010 con un puntaje de 76.3 de 100, lo que indicó mayor precepción de la corrupción; con posterioridad, en el periodo 2016/2017, se le calificó con 77.9, cuyo valor máximo 100 indicó mayor precepción de corrupción, con lo cual ocupó el segundo lugar en América Latina, revelando que la percepción de la corrupción en nuestro país incrementó en un valor de 1.6.

Por lo que toca al Índice de Percepción de la Corrupción *en 2013*, México ocupó el lugar 106 de 174 países a nivel mundial y el 22 de 32 países del continente americano; en 2014, el lugar 103 de 175 a nivel mundial y el puesto 21 de 31 en el continente americano; en 2015, la posición 95 de 168 mundial y 19 de 25 en América; por lo que toca al año 2016, se situó en el sitio 123 de 176 países a nivel mundial y 27 de 32 en el continente americano; en cuanto al 2017, se colocó en el lugar 135 de 183 a nivel mundial y el 27 de 31 en América; en el 2018, estuvo situado en el lugar 138 de 183 a nivel mundial y 28 de 32 en el continente americano.

A su vez, el Índice de Competitividad el periodo 2013-2014, situó a nuestro país con una puntuación de 4.3, en el puesto 55 de 148; en 2014-2015, se colocó en el lugar 61 de 144 con una puntuación de 4.3; en 2016-2017, se posicionó en el puesto 51 de 138 con una puntuación de 4.4; en 2017-2018, ocupó la posición 51 de 137, con una puntuación de 4.4. Como puede advertirse, existe una progresión positiva en cuanto al lugar que ocupó México en el *ranking* global, pues del lugar 55 avanzó 4 lugares para posicionarse como el país 51. Empero, lo realmente relevante de este índice versa sobre el análisis de los componentes relacionados con la corrupción, verbigracia, en el periodo 2013-2014, México fue calificado, respecto del desvío de fondos públicos, en el lugar 125 con una calificación de 2.3; en 2015-2016, ocupó el puesto 119 con una calificación de 2.5; en 2016-2017, se situó en el lugar 125 con una calificación de 2.3; en el periodo 2017-2018, se instaló el lugar 127

con una calificación de 2.2; si se toma en cuenta que el parámetro de calificación se sitúa entre 1= ocurre comúnmente y 7= nunca ocurre, se advierte claramente que la calificación de nuestro país es negativa y que no varió significativamente. En cuanto a la confianza pública en los políticos, en el periodo 2013-2014, nuestro país ocupó el lugar 124 con una calificación de 1.8; en 2014-2015, se situó en el sitio 114 con 2.2 de calificación; en el periodo 2016-2017, ocupó el lugar 124 con 1.8 de calificación; en el periodo 2017-2018, alcanzó el sitio 117 con 1.7 de calificación; si se toma en consideración, que el rango iba de 1= extremadamente bajo a 7=extremadamente alto se puede advertir que la calificación negativa de México no se modificó sustancialmente. Por lo que toca a los pagos irregulares y sobornos, en el periodo 2013-2014, México ocupó el sitio 88 con una calificación de 3.6; en 2014-2015, se situó en el sitio 99 con una calificación de 3.4; en el índice de 2016-2017, alcanzó el sitio 103 con una calificación de 3.3; por lo que toca al periodo 2017-2018, se colocó en el sitio 105 con una calificación de 3.2; el rango oscilaba entre 1=muy común y 7=nunca ocurre, siendo la calificación de este requerimiento una evolución negativa, pues en el periodo 2013-2014 se situaba en la parte media del rango, pero con tendencia al número positivo 7 que identificaba que los pagos irregulares y sobornos nunca ocurrían, sin embargo, en el periodo 2017-2018 se situó en la parte media del rango, pero con tendencia al número negativo 1 que simboliza que dichos actos ocurren muy comúnmente.

Respecto al problema más importante del país, según el Latinobarómetro, la evolución de la percepción de la corrupción, visto desde el enfoque del problema más importante del país; en México, en 2013, ocupaba el quinto lugar; en 2016 y 2017 el tercer lugar; y en 2018, se percibió la corrupción como el segundo problema más importante del país. Es por ello que este índice también muestra un aumento de percepción en la importancia de corrupción en nuestro país.

Relativo al Índice de Estado de Derecho 2015, la progresión del factor 2: ausencia de corrupción del índice en comento, respecto de nuestro país,

parte en 2015 de una puntuación de 0.33, situado en el lugar 88 de 102; en 2016, la calificación fue de 0.32 y se ubicó en el sitio 99 de 113; en el periodo 2017-2018, el puntaje fue de 0.31, lo que le valió ser ubicado en el puesto 102 de 113 y en 2019 la calificación fue de 0.29, lo que lo situó en el lugar 117 de 126. Como se puede advertir, la puntuación de México fue decreciendo, lo cual se puede calificar de negativo. Respecto del factor 7, específicamente en cuanto al indicador 7.3 Justicia Civil libre de corrupción, en 2015, México obtuvo un puntaje de 0.44; en 2016, 2017-2018 y 2019 consiguió un puntaje de 0.34. Lo cual evidencia una progresión negativa al respecto. En cuanto al indicador 8.5 Justicia Criminal Libre de Corrupción, en 2015, nuestro país tuvo un puntaje de 0.31; en 2016, 2017-2018 y 2019 fue de 0.29. Siendo evidente que en este rubro también hubo una progresión negativa.

En cuanto a los índices nacionales después de la entrada en vigor del Sistema Nacional Anticorrupción, se destaca que en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, la tasa de prevalencia de corrupción, con base en la tasa de población que tuvo alguna experiencia de corrupción al realizar un trámite personal, varió de 12,080 por cada 100,000 habitantes en 2013, a 12,590 por cada 100,000 en 2015, a 14,635 por cada 100,000, lo cual incluso el Instituto Nacional de Estadística y Geografía consideró como un cambio estadísticamente significativo, mismo que se traduce en un aumento real de la corrupción en nuestro país, pues se refiere a una vivencia personal y no a creencias o testimonio de referencias de terceros.

Con base en lo anterior, se torna evidente que el Sistema Nacional Anticorrupción no ha sido eficaz, porque no ha logrado establecer el coto contra la corrupción, es decir, no ha logrado reducir ni la percepción ni la incidencia real de la corrupción. Utilizando el recurso analógico de que nuestro Estado es un enfermo y que padece de la enfermedad llamada corrupción, podemos arribar a diversas conclusiones, en primer lugar, a que en ningún momento se determinaron las causas que originaron el padecimiento, por lo cual se inició un tratamiento paliativo, porque tampoco se buscó atacar el virus o la bacteria que corrompió la salud del enfermo y mucho menos se pudo

identificar si el individuo enfermó a la sociedad y ésta al Estado o viceversa; por otra parte, el tratamiento ha tardado mucho en implementarse, lo cual ha deteriorado el estado del paciente, tan es así, que después de cuatro años, el enfermo no ha mejorado no sólo en cómo se percibe, sino en un aumento real y vivencial de la enfermedad. Finalmente, la corrupción ha afectado a otros órganos y ante el escenario de contrapesos débiles entre los poderes, ante el debilitamiento de la autonomía de las instituciones en el actual régimen, el cáncer se puede tornar terminal.

Ahora bien, debe hacerse notar que poco o nada se ha trabajado sobre la formación de los servidores públicos de alto nivel en los poderes legislativos y ejecutivo, máxime que el sistema electoral está diseñado como un concurso de popularidad en donde no se garantiza la idoneidad del candidato, pues poco importa su capacidad. Por lo anterior, el sistema condena a elegir al más simpático, al menor de los males, pero no a la mejor gobernante o legislador. El servicio público es un peldaño de quienes ambicionan una carrera política y, de esta forma, se aleja de ser sinecura y se convierte en una canonjía, porque con poco trabajo o esfuerzo se obtienen bastantes provechos.

La finalidad del combate a la corrupción es loable, pero ¿hasta dónde se puede llegar sólo con la intención de hacerlo? Los gobiernos se obsesionan con los indicadores cuantitativos, siendo sumamente importante, cumplir con el establecimiento de “comités de ética”, de “comités de control interno”, de “códigos de conductas”, de “códigos de ética”, de “cartillas morales”. Con puntuaciones binarias será calificado positivamente aquel que haga cumplido con la instalación de los comités y con la emisión de las normas, sin embargo, el aspecto cualitativo se deja de lado y no se ha logrado conformar ni una ética personal ni una moral colectiva antihedonista ni mucho menos un servicio público ético y con valores humanos.

. Que una líder sindical pueda justificar su fortuna por una herencia de educadora rural; que el presidente del senado pueda embarazar la urna de una elección de organismo autónomo sin consecuencia alguna, convirtiendo a la máxima tribuna en una zahúrda; que se le permita al mandatario en turno

governar con ocurrencias, solapando nefastos, justificando caprichos y beneficiando a sus paniaguados, no es considerado indignante, por el contrario se les festeja el ingenio, son considerandos genios y son dignos ejemplos a seguir. Ergo, como se pretende provocar un cambio sustancial en la forma de pensar y de actuar de un ciudadano común y corriente.

En efecto, ¿Cuánto se ha trabajado en la cultura de la legalidad?, cómo romper con la “conformidad social” que elogia y ensalza al personaje que haciendo uso de la picardía se aprovecha del otro, cuando lo reprochable por la sociedad no es el acto inmoral, delictivo o corrupto, sino la incapacidad mostrada al ser descubierto y atrapado. Más aún, que caso tiene que se enfoquen en el castigo de una persona que, bien o mal, ya se encuentra formado, nada se ha apostado a la formación de la integridad de las nuevas generaciones. No existe una sola medida enfocada en la formación ética de los niños, por lo tanto, se seguirán podando frutos podridos pero el árbol los seguirá produciendo y en ningún momento se romperá el parasistema que genera la corrupción.

FUENTES DE INVESTIGACIÓN

Bibliografía

- BONINA, Nicolás y DIANA, Nicolás, *La deconstrucción del derecho administrativo*, México, Editorial Novum, 2012.
- CÁRDENAS, Jaime y MIJANGOS, María de la Luz, *Estado de derecho y corrupción*. México, UNAM y Porrúa, 2005.
- CONESA, Francisco y NUBIOLA, Jaime, *Filosofía del Lenguaje*, España, Herder Editorial S.L, 1999.
- DAWKINS, Richard, *El gen egoísta*. Las bases biológicas de nuestra conducta, Barcelona, Salvat, 1993.
- DE COL, José Juan, *Diccionario Auxiliar Español-Latino para el uso moderno del latín*, Argentina, Instituto Superior Juan XXIII, 2007.
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Editorial Porrúa, 2004,
- GONZÁLEZ IBARRA, Juan de Dios y Sierra Becerra, Bernardo A., *Técnica, Ciencia y Epistemología Legislativas*, 2a. ed., México, Distribuidores Fontamara S.A de C.V, 2015, Colección: Argumentos.
- LARRAÑAGA, Pablo. *El Concepto de Responsabilidad*, México, Distribuciones Fontamara, S.A., 2004.
- MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel y CAMARILLO CRUZ, Beatriz, *La diásporalogía como una teoría del fenómeno de la corrupción en México*, México, UNAM y IIJ, 2019.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Diccionario Jurídico Teórico práctico*, México, IURE editores S.A. de C.V, 2008.
- MARVÁN LABORDE, María et. al., *La corrupción en México: percepción, prácticas y sentido ético*. Encuesta Nacional de Corrupción y Legalidad, México, UNAM, 2015, Colección: Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales.
- MEJÍA PRIETO, Jorge, *Anecdotario mexicano ingenio y picardía*, México, DIANA S.A., 1982.
- MERINO, Mauricio (comp.), *Ética pública*, México, Biblioteca Básica de Administración Pública y Siglo veintiuno editores, 2012.
- MONTIEL Y DUARTE, Isidro A, *Vocabulario de Jurisprudencia*, S.N.E, México, SCJN, 2007, reproducción de la versión facsimilar de la V. e Hijos de Murguía de 1878.
- MORA-DONATTO, Cecilia, *Constitución, Congreso, Legislación y Control*, México, UNAM, IIJ, Cámara de Diputados. LXII Legislatura, 2015, Colección: Temas de Democracia y Parlamento.
- MOULINES, C. Ulises, *El Desarrollo Moderno de la Filosofía de la Ciencia*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Filosóficas, 2011.

- NACIONES UNIDAS, *Con la corrupción todos pagan. Compendio de instrumentos jurídicos universales y regionales contra la corrupción*, México, *United Nation Publication*, 2009.
- - -, *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, S.N.E, EUA, *United Nations Publication*, 2004.
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO Y LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, *Tipologías de corrupción*, S.N.E, Colombia, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Alcaldía Mayor de Bogotá, 2015.
- - -, *Manual de encuestas de corrupción. Directrices Metodológicas sobre la medición del soborno y otras formas de corrupción a través de encuestas por muestreo*, S.N.E, UNODC, Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimization y Justicia, UNODC, Research, PNUD, Viena, 2018.
- PALOMAR DE MIGUEL, Juan, *Diccionario para Juristas*, 3a ed., México, Porrúa, 2008, Tomo I A-I.
- PASQUINO, Gianfranco *et. al.*, *Diccionario de Ciencia Política*, México, Siglo XXI Editores, 1988.
- PÉREZ PINZÓN, Álvaro, *Los principios generales del proceso penal.*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2004.
- RECASENS SICHES, Luis, *Filosofía del Derecho*, 18ª ed., México, Porrúa, 2006.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael, *Compendio de Derecho Civil. Introducción, Personas y Familia*, 26ª ed., México, Porrúa, 1995, Tomo I.
- ROSS, Alf, *tû tû*, S.N.E, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1961, Colección Nueva Teoría.
- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, *Introducción Analítica al Estudio del Derecho*, México, Editorial Themis, 2011.
- TAPIA TOVAR, Evangelina, *El que no transa no avanza. Compendio de sinvergüenzadas*. México, adaptación de Fernando Montes de Oca Sicilia, Otras inquisiciones, S.A. de C.V y Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2016.
- VIZCAÍNO ZAMORA, Álvaro (coord.), *Combate a la corrupción*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2011.

Mesografía

- Arellano Gault, David, Flores Llanos, Ulises y Sánchez Cetina, José Antonio, "Análisis comparativo de metodologías utilizadas para la medición de la corrupción", Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Realidad, datos y espacio. Revista internacional de estadística y geografía vol. 1 Núm 1., enero-abril, 2019, en <https://www.inegi.org.mx/rde/2019/04/23/analisis-comparativo-de-metodologias-utilizadas-para-la-medicion-de-la-corrupcion/>.

- Campos, J Edgardo y Bhargava, Vinay., "Introducción. Enfrentar una pandemia social", en Campos, J Edgardo, et. al., *Las múltiples caras de la corrupción*, Colombia, Banco Mundial y Mayol Ediciones S.A, 2009, en <http://documents.worldbank.org/curated/en/831401468150568436/pdf/399850PUBOREPL1f0Corruption1Spanish.pdf>.
- Castañeda Rodríguez, Víctor Mauricio, Una investigación sobre la corrupción pública y sus determinantes, en <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S018519181630023X>
- Comité de Participación Ciudadana, en https://cpc.org.mx/?page_id=14151.
- Conferencia de prensa matutina, desde Palacio Nacional, celebrada el 06 de mayo de 2019, minuto 34:20-34:37 Cfr. Presidencia Andrés Manuel López Obrador, publicado el 06 de mayo de 2019, en https://www.youtube.com/watch?v=p6bm_nEApnk.
- Corporación Latinobarómetro, "Informe 2016", en https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&ei=t1jDXM_fPPOz0PEPtIGVwAI&q=latinobarometro+2016&oq=latinobarometro+2016&gs_l=psy-ab.3..0j0i22i30i4.143189.143538..143839...0.0..0.187.373.0j2.....0....1..gws-wiz.....0i71j35i39j0i20i263j0i67.Nz9D6VBb0vs.
- Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reforman el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental en <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2016&month=07&day=18>.
- Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2016&month=07&day=18>.
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2016&month=07&day=18>.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción en <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2015&month=05&day=27>.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción en <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2016&month=07&day=18>.
- Del Castillo, Arturo, Medición de la corrupción. Un indicador de la rendición de cuentas, serie cultura de la rendición de cuentas 5, en https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc5.pdf.
- Diario Oficial de la Federación, "Acuerdo A/011/14 por el que se crea la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción y se establecen sus atribuciones", en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5336635&fecha=1

2/03/2014.

- - -, “ACUERDO SS/10/2017 por el que se adiciona el artículo 9-Bis, la fracción VI al artículo 23, y la fracción X al artículo 23-Bis, todos del Reglamento Interior de este Tribunal”, en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5490567&fecha=18/07/2017
- - -, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral”, en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014.
- - -, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción”, en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445043&fecha=18/07/2016.

Dictamen de las Comisiones Unidas de puntos constitucionales; de anticorrupción y participación ciudadana, de gobernación, y de estudios legislativos, segunda, sobre la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan o derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción en http://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios_legislativos2/docs/dictamen_140415.pdf.

Dictamen en sentido positivo a las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Sistema Nacional Anticorrupción en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/feb/20150226-III.pdf>.

Dictamen en sentido positivo a las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Sistema Nacional Anticorrupción, en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/feb/20150226-III.pdf>.

Foffani, Luigui, “Aspectos procesales y perspectivas del futuro” en el curso *Corporate governance: Mitos y realidades*, en <https://www.coursera.org/learn/corporate-governance-mitos-realidades/lecture/gapGG/video-aspectos-procesales-y-perspectivas-de-futuro>.

Gaceta del Senado, “Acuerdo de las Comisiones Unidas de Justicia y de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana por el que se establece el procedimiento para la dictaminación relativa a la idoneidad para ratificación o negativa de esta, de los nombramientos de tres magistrados de la tercera sección de sala superior y quince magistrados de sala especializada, del tribunal federal de justicia administrativa,

- designados por el entonces titular del poder ejecutivo federal”, en https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-04-30-1/assets/documentos/Acuerdo_Com_justicia_magistrados.pdf.
- Gardiner, John, “Defining Corruption”, Heidenheimer, Harold J. y Johnston, Michael (editors), *Political corruption. Concepts & Contexts*. 3a. ed., New Jersey, Transaction Publishers, 2002, en https://books.google.com.mx/books?hl=es&lr=&id=49y50pzjAzAC&oi=fnd&pg=PA2,81&dq=nye+corruption&ots=WeqmfbiE6e&sig=ybKQhOjH0UUz2SLpOMZW_O7IAx8&redir_esc=y#v=onepage&q=nye%20corruption&f=false.
- Hellman, Joel y Kaufmann, Daniel, “La captura del Estado en las economías en transición”, en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2001/09/pdf/hellman.pdf>
- Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la Diputada Lilia Aguilar Gil del Grupo Parlamentario del PT, en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/oct/20141023-III.html#Iniciativa13>.
- Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por diputados y senadores del Grupo Parlamentario del PAN, en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/nov/20141104-V.html#Iniciativa1>.
- Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Agustín Miguel Alonso Raya y Fernando Belaunzarán Méndez e integrantes del Grupo Parlamentario del PRD, en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2015/feb/20150212-III.html#Iniciativa2>.
- Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por diputados José Luis Muñoz Soria, Agustín Miguel Alonso Raya y José Ángel Ávila Pérez del Grupo Parlamentario del PRD, en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/nov/20141125-V.html#Iniciativa3>.
- Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, “Complejidad metodológica para medir la corrupción”. Temas estratégicos 64, Octubre 2018.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017”, en http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2017/doc/encig2017_principales_resultados.pdf.
- - -, “Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013”, en http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/encig/2013/doc/encig_2013_presentacion_ejecutiva.pdf.

- Mondragón Pérez, Angélico Rocío, “¿Qué son los indicadores?”, en http://www.planeacion.unam.mx/descargas/indicadores/materiallectura/Mondragon02_inegi.pdf.
- Morales Canales, Lourdes, “Definiciones de corrupción (parte 1)”, en Curso del Sistema Nacional Anticorrupción, Módulo 1: Conceptualización de la corrupción: causas, diagnóstico y políticas, en <http://mooc.rendiciondecuentas.org.mx/mod/page/view.php?id=8>.
- Nye, Joseph, “Corruption and Political Development: Cost-Benefit Analysis”, Heidenheimer, Harold J. y Johnston, Michael (editors), Political corruption. Concepts & Contexts. 3a. ed., New Jersey, Transaction Publishers, 2002 p. 284, en https://books.google.com.mx/books?hl=es&lr=&id=49y50pzjAzAC&oi=fnd&pg=PA2,81&dq=nye+corruption&ots=WeqmfbIE6e&sig=ybKQhOjH0UUz2SLpOMZW_07IAx8&redir_esc=y#v=onepage&q=nye%20corruption&f=false.
- Participación de Enrique Peña Nieto en la Cumbre del Foro Económico Mundial, celebrado el 07 de mayo de 2015, minuto 40:32-40:53 Cfr. Presidencia Enrique Peña Nieto, publicado el 07 de mayo de 2015, en https://www.youtube.com/watch?v=YFED_dD2qBg.
- Práctica docente, “Indicador vs Índice”, en <http://practicadocentemexico.blogspot.com/2011/04/indicador-vs-indice.html>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, Estados Unidos, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2013, p. 7, en <https://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>.
- - - , Lucha contra la corrupción en el sector educativo: métodos, herramientas y buenas prácticas, en https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Anti-corruption/Corruption_education_spanish.pdf.
- Proyecto de dictamen de las Comisiones Unidas de puntos constitucionales; de anticorrupción y participación ciudadana, y de estudios legislativos primera, de la Cámara de Senadores, con proyecto de decreto que reforman y adicionan o diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. Consultable en http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/45353
- Proyecto de Opinión Pública de América Latina, “Barometro de las Américas 2019/2020, en <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>.
- - -, “Barometro de las Américas 2016/2017, en https://www.vanderbilt.edu/lapop/mexico/AB201617_Mexico_Resumen_Ejecutivo_V3_4.11.18_W_042018.pdf.
 - - -, “Informe 2013”, en http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf.

- - -, "Latinobarómetro", en <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.
- Quintero Olivares, Gonzalo, "Introducción: Qué son las *compliances*" en el curso *Corporate governance: Mitos y realidades*, en <https://www.coursera.org/learn/corporate-governance-mitos-realidades/lecture/2otBO/video-que-son-las-compliances>.
- Senado de la República, "PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE EL SENADO DE LA REPÚBLICA CONVOCA A UNA REUNIÓN DE TRABAJO CON LA TITULAR DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN COMBATE A LA CORRUPCIÓN, MARÍA DE LA LUZ MIJANGOS BORJA, CON EL OBJETO DE CONOCER EL PLAN DE TRABAJO Y LAS ACCIONES QUE IMPLEMENTARÁ PARA CUMPLIR CON SUS ATRIBUCIONES LEGALES", Gaceta LXIV/1SPO-120/93646, de 10 de abril de 2019, en http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/93646.
- Sistema Nacional Anticorrupción, "Seguimiento Sistemas Locales Anticorrupción de las Entidades Federativas, en (Actualización al 25 de octubre de 2019)", en https://sna.org.mx/wp-content/uploads/2019/10/Seguimiento_32SLA_25.10.2019.pdf,
- Sistema Nacional de Fiscalización, en <http://www.snf.org.mx/i-reuniónCR-2019.aspx>
- Sistematización de Tesis y Ejecutorias publicadas en el Semanario Judicial de la Federación de 1917 a la fecha, en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/tesis.aspx>.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Semanario Judicial de la Federación" en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/tesis.aspx>.
- Transparencia Internacional, "Corruptions perceptions index 2013", en <https://www.transparency.org/cpi2013/results>.
- - -, "Corruptions perceptions index 2014: Results", en <https://www.transparency.org/cpi2014/results>.
 - - -, "Corruptions perceptions index 2016", en https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#resources.
 - - -, "Corruptions perceptions index 2017", en https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017.
 - - -, "Corruptions perceptions index 2018", en <https://www.transparency.org/cpi2018>.
 - - -, "Global corruption barometer 2013", en <https://www.transparency.org/gcb2013/country?country=mexico>.
 - - -, "How do you define corruption?", en <https://www.transparency.org/what-is-corruption#define>.
 - - -, "Índice de Percepción de la Corrupción 2016" en https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/01/tabla_sintetica_ipc-2016.pdf,

- - -, “Índice de Percepción de la Corrupción 2015” en https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/tabla_sintetica_ipc-2015.pdf.
- Transparencia Mexicana, “Índice nacional de corrupción y buen gobierno. Informe ejecutivo 2010”, en <https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf>.
- Vázquez Valencia, Luis Daniel, “¿Cuáles son las relaciones entre la corrupción y los derechos humanos? en Curso Anticorrupción: Introducción a conceptos y perspectiva práctica, Semana 2: Corrupción y Derechos Humanos, en <https://www.coursera.org/learn/anticorrupcion-introduccion/lecture/AOdTZ/cuales-son-las-relaciones-entre-la-corrupcion-y-los-derechos-humanos>.
- World Bank Group, “Corruption”, en <http://www.enterprisesurveys.org/data/exploretopics/corruption>.
- World Economic Forum, “The Global Competitiveness Report 2013-2014”, en http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf,
- - -, “The Global Competitiveness Report 2014-2015, en http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf.
 - - -, “The Global Competitiveness Report 2016-2017, en http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf.
 - - -, “The Global Competitiveness Report 2017-2018, en <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017-2018.pdf>.
- World Justice Project, “Rule of Law Index 2015” http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/roli_2015_0.pdf.
- - -, “Rule of Law Index 2016”, en https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/RoLI_Final-Digital_0.pdf.
 - - -, “Rule of Law Index 2017-2018”, en https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/2017-18%20ROLI%20Spanish%20Edition_0.pdf.
 - - -, “Rule of Law Index 2019”, en https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2019-Single%20Page%20View-Reduced_0.pdf.
- Zechmeister, Elizabeth y Zizumbo-Colunga, Daniel, “El costo político de la corrupción”, Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2010, en <https://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/I0852es.pdf>.

Relación de Cuadros

Cuadro 1. DELITOS PREVISTOS EN LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN.....	23-24
Cuadro 2. DELITOS PREVISTOS EN LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN	26-29
Cuadro 3. DELITOS POR HECHOS DE CORRUPCIÓN.....	32-41
Cuadro 4. INDICADORES DE CORRUPCIÓN DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL.....	70-71
Cuadro 5. TASA DE PREVALENCIA DE CORRUPCIÓN POR CADA 100,000 HABITANTES EN LA ENCUESTA NACIONAL DE CALIDAD E IMPACTO GUBERNAMENTAL 2013.....	76
Cuadro 6. CONFORMACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN, SEGÚN LA CARTA MAGNA.....	86
Cuadro 7. COMITÉ COORDINADOR DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.....	87
Cuadro 8. CONFORMACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN SEGÚN LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.....	93
Cuadro 9. FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES EN LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.....	107-110
Cuadro 10. DELITOS POR HECHOS DE CORRUPCIÓN Y FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES.....	127-157
Cuadro 11. TASA DE PREVALENCIA DE CORRUPCIÓN POR CADA 100,000 HABITANTES EN LA ENCUESTA NACIONAL DE CALIDAD E IMPACTO GUBERNAMENTAL 2017.....	182
Cuadro 12. PORCENTAJE DE USUARIOS QUE EXPERIMENTARON ALGÚN ACTO DE CORRUPCIÓN (PAGOS, TRÁMITES O SOLICITUDES DE SERVICIOS MÁS FRECUENTES) EN LA ENCUESTA NACIONAL DE CALIDAD E IMPACTO GUBERNAMENTAL 2017.....	184
Cuadro 13. PORCENTAJE DE USUARIOS QUE EXPERIMENTARON ALGÚN ACTO DE CORRUPCIÓN (PAGOS, TRÁMITES O SOLICITUDES DE SERVICIOS MENOS FRECUENTES) EN LA ENCUESTA NACIONAL DE CALIDAD E IMPACTO GUBERNAMENTAL 2017.....	184
Cuadro 14. ENTIDADES FEDERATIVAS PEOR POSICIONADAS EN LA ENCUESTA NACIONAL DE CALIDAD E IMPACTO GUBERNAMENTAL 2017.....	185