



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN DERECHO**  
**DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO E INVESTIGACIÓN**  
**PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO**  
**MAESTRÍA EN POLÍTICA CRIMINAL**

**FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN**

**TESIS**  
**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:**  
**MAESTRÍA EN POLÍTICA CRIMINAL**

**PRESENTA:**  
**MAYRA CARVENTE PACHECO**

**TUTOR:**  
**FERNANDO BLANCAS MENESES**  
**PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN DERECHO**

**CIUDAD NEZAHUALCÓYOTL, ESTADO DE MÉXICO, SEPTIEMBRE 2021.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

## **AGRADECIMIENTOS**

*A mi amada Universidad Nacional Autónoma de México, que me ha dado la oportunidad de pertenecer a ella, por los conocimientos adquiridos y por guiar de manera positiva mi vida.*

*A mi madre, por ser mi fuente de inspiración para superarme, por todo el amor y confianza que me ha dado a lo largo de mi vida, por hacerme creer en mí misma, te amo más.*

*A la memoria de mi tío Lucio que entre muchas otras cosas, me enseñó a amar a la UNAM y hacerme ver que los sueños sí se cumplen si se trabaja duro. Estoy segura que desde el cielo está orgulloso de este logro.*

*A mi Lucy, mi hija querida, que vivió conmigo este proceso de maestría y siempre tenía palabras de aliento para mí y desde luego, es mi mayor motor para seguir trabajando duro.*

*A ti Abraham, mi amor y compañero de vida, que me ha apoyado, motivado y siempre diciéndome que “sí puedo”, aquí estamos de nuevo en otra etapa juntos, gracias por todo.*

*A mis hermanas que siempre han creído en mí y me alientan a seguir adelante, por todo su apoyo, son parte fundamental de mis logros.*

*A mi profesor y tutor Mtro. Fernando Blancas Meneses, por su tiempo, dedicación y apoyo para el desarrollo y conclusión de este trabajo.*

*A mis amigas, quienes con su amistad me motivan a seguir superándome.*

# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN

### Capítulo I Generalidades en materia de corrupción

1.1 Definición de corrupción.....	2
1.2 Medición de la corrupción.....	4
1.2.1 Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional....	6
1.3 Magnitud de la corrupción.....	8
1.3.1 Gran corrupción.....	8
1.3.2 Pequeña corrupción.....	10
1.3.3 Corrupción estructural.....	13
1.4 Delitos y faltas administrativas más comunes cometidas por servidores públicos.....	15
1.4.1 Soborno.....	17
1.4.2 Desvío de recursos.....	20
1.4.3 Tráfico de influencias.....	23
1.4.4 Abuso de autoridad.....	25
1.4.5 Enriquecimiento ilícito.....	29
1.5 Aspectos sociales de la corrupción.....	30
1.6 Sistema Nacional Anticorrupción.....	33
1.6.1 Estructura.....	34
1.7 Política Nacional Anticorrupción .....	39

### Capítulo II La corrupción generadora de violaciones a Derechos Humanos

2.1 Relación entre corrupción y derechos humanos.....	47
2.2 Iniciativas internacionales anticorrupción.....	49
2.2.1 Sistema Interamericano.....	49
2.2.2 Sistema Universal.....	51
2.3 Obligaciones de los Estados en casos de violaciones de derechos humanos por hechos de corrupción.....	52
2.3.1 Obligaciones de adoptar medidas para prevenir la vulneración de derechos vinculados a hechos de corrupción.....	53
2.3.2 Obligación de investigar hechos de corrupción.....	55
2.3.3 Obligación de reparar a las víctimas de corrupción.....	56
2.4 Actuación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	60

### Capítulo III Acciones contra la corrupción en México

3.1 Historia del combate a la corrupción en México.....	64
3.1.1 El combate a la corrupción 1982-2000.....	65
3.1.2 El combate a la corrupción 2000-2012.....	71
3.1.3 El combate a la corrupción 2012-2018.....	78
3.1.4 Comisiones Anticorrupción en la H. Cámara de Diputados.....	80
3.2 Reformas constitucionales.....	81
3.3 Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.....	85

3.4 Ley General de Responsabilidades Administrativas.....	87
3.5 Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.....	90
3.6 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	92
3.7 Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación .....	94
<b>Capítulo IV Fortalecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción</b>	
4.1 Implementación del Sistema Nacional Anticorrupción como una medida de política criminal desde la perspectiva de la prevención social .....	97
4.1.1 La corrupción y sus efectos en la política criminal en un Estado social y democrático de derecho.....	98
4.1.2 La prevención social como paradigma en el combate a la corrupción.....	100
4.2 La corrupción en México, un fenómeno constante y sistemático.....	101
4.2.1 La teoría de los sistemas y el fenómeno de la corrupción.....	104
4.2.2 La sistematización de la cultura de la legalidad.....	106
4.3 Sistema Nacional Anticorrupción como objetivo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.....	108
4.4 Fortalecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción.....	110
4.4.1 Profesionalización de funcionarios públicos que integran el Sistema Nacional Anticorrupción.....	112
4.4.2 Ética pública frente a la corrupción.....	114
<b>CONCLUSIONES</b> .....	117
<b>BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS</b> .....	121

## INTRODUCCIÓN

La corrupción es un tema muy sonado hoy en día, esto debido al gran fenómeno social en el que se ha convertido en nuestro país, lo cual ha tenido consecuencias como inseguridad, injusticia, desempleo, desigualdad social, violaciones a derechos humanos, entre otras. La corrupción no sólo se presenta como un problema de valores éticos en el ejercicio de la función pública, sino que se ha convertido en un sistema que la sociedad ha tomado como una forma de vida.

A nivel internacional también se está buscando combatir este fenómeno, para lo cual se han presentado modelos anticorrupción, acuerdos, protocolos de actuación para los órganos al servicio del Estado, pero todos éstos no son independientes o no tienen entre sus integrantes a la sociedad civil.

La administración pública en México está obligada a combatir realmente la corrupción, tanto en el ámbito federal como en el local, para cubrir con las responsabilidades que tiene hacia los ciudadanos con el erario público y garantizar políticas públicas efectivas para la rendición de cuentas y que beneficien a la nación. Actualmente estos mecanismos vigentes para combatir la corrupción en México no han dado un resultado eficaz y sólo han promovido la impunidad.

En este sentido, se unen esfuerzos institucionales que, apoyados por la transparencia y rendición de cuentas, buscan investigar y castigar los actos de corrupción, así como el generar la confianza de los ciudadanos en las instituciones en un marco de promoción de la legalidad y las buenas prácticas; sin embargo, todavía hacen falta mayores esfuerzos para robustecer la estructura de este sistema.

Por tal motivo, esta investigación tiene como objeto de estudio dicho fortalecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción, comenzando el capítulo 1 con las generalidades que encierran al concepto de corrupción, tales como son los tipos que existen, como pueden ser la “gran corrupción”, “pequeña corrupción” y “corrupción estructural”, las cuales tienen

actores, contextos y consecuencias muy distintas, lo cual nos permite ver cuál es la que predomina en México.

También se identifican tanto los delitos como las faltas que cometen los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y desde luego, cuál es el procedimiento penal al que tienen que someterse en caso de cometerlos.

Por último se describe el Sistema Nacional Anticorrupción, cómo está integrado y el rol que desempeña cada una de sus partes, las funciones y resultados que se espera de cada uno de ellos, tales como lo es la elaboración de la Política Nacional Anticorrupción, la cual se describe y se explica a detalle.

Es bien sabido que la corrupción no sólo afecta a la economía, sino también a los derechos humanos; por tal motivo el capítulo 2 está destinado a analizar como los actos de corrupción generan violaciones a derechos humanos y como a su vez los mecanismos internacionales prestan más atención a las repercusiones negativas de este fenómeno, por lo que han formulado numerosas recomendaciones a los Estados miembros con el fin de prevenirla y erradicarla.

El capítulo 3 es un análisis de las diversas acciones que han hecho los gobiernos en México para combatir la corrupción, desde el sexenio del expresidente Miguel De la Madrid hasta el Ex Presidente Enrique Peña Nieto, la implementación de todos estos programas, mecanismos, acciones, etcétera, no tuvieron resultados de gran impacto positivo, sólo fueron en su mayoría, acciones a corto plazo. Este capítulo concluye con las reformas constitucionales que se han realizado a manera de ir fortaleciendo estas acciones.

La reforma constitucional publicada el 27 de mayo de 2015 da como resultado la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, dicho sistema tiene como finalidad ser una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y control de recursos públicos. En este sentido, se incluyen algunas recomendaciones encaminadas a reforzar dicho sistema, ya

que se considera un esfuerzo que puede dar buenos resultados, siempre y cuando se fortalezca.

Por último, en el capítulo 4 se analiza como la corrupción en México se ha convertido en un fenómeno constante y sistémico, el cual está caracterizado por lo informal, convirtiéndose en una práctica generalizada en diferentes sectores de la sociedad y del gobierno, convirtiéndose irónicamente en redes de corrupción organizada, por lo que se revisa también de manera general la teoría de los sistemas para poder visualizar como cada persona tiene un rol bien definido, incluso se habla de un mismo lenguaje para identificar estos actos de corrupción.

Por lo anterior, la creación del Sistema Nacional Anticorrupción se perfila como una opción para atender, prevenir y sancionar el fenómeno de la corrupción, incluso se aborda como este Sistema es uno de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el cual debe ser fortalecido desde la estructura misma comenzando con la profesionalización integral de los funcionarios públicos que lo integran, incluyendo desde luego, la ética pública con la que deben de contar.

# **CAPÍTULO I**

## **GENERALIDADES EN MATERIA DE CORRUPCIÓN**

## 1.1 Definición de corrupción

La idea más antigua sobre la corrupción está relacionada con “la decadencia”, en donde el poder corrompe al hombre y es el hombre el que usa el poder en un beneficio personal, dejando de lado el beneficio social y común.

El concepto de corrupción está ligado con el sistema normativo, el cual puede ser jurídico, religioso, político, económico, deportivo, etcétera, esto hace que la corrupción no sólo se enfoque al aspecto político; sin embargo cuando se hace referencia a servidores públicos es necesario hacer énfasis en que es la persona que ocupa una posición oficial, es decir, a una autoridad o, lo que es lo mismo, alguien que ejerce un poder y que persigue la obtención de un beneficio o una ganancia para un interés particular.

Es difícil definir la corrupción, ya que se trata de un fenómeno multifactorial, por lo que han existido diversos analistas que no han logrado ponerse de acuerdo al respecto. Por lo que hace a Transparencia Internacional<sup>1</sup> utiliza dos definiciones, la primera para el Índice de Percepción de la Corrupción utilizaba la definición de “el abuso de un cargo público para obtener una ganancia privada”; la segunda la define como “el abuso de poder confiado a alguien para obtener una ganancia privada”. La diferencia entre éstas es que la primera exige la participación de un funcionario del Estado, mientras que la segunda es más amplia y puede incluir el comportamiento ilícito de personal del sector privado.

De lo anterior, y para el desarrollo de este trabajo podemos resaltar que la corrupción consiste en un tipo especial de conducta política caracterizada por actos de funcionarios públicos y de particulares que propicia resultados específicos; es decir, la utilización del poder para un beneficio personal, pero generalmente con intervención de un particular, el cual también es beneficiado.

En este contexto, la corrupción la referimos sólo a actos políticos, a actos que influyen sobre la asignación por parte de la autoridad, de valores en la sociedad y su consecuencia

---

<sup>1</sup> <https://www.tm.org.mx/transparencia-internacional/> consultado el 14 de diciembre de 2019.

crea un efecto negativo de gran peso, aunado a que estos actos corruptos suelen estar cubiertos por “secretos” y ocultos de la vista pública debido a la ilegalidad que se comete.

Es importante mencionar los siguientes criterios para identificar la *corrupción*, los cuales son establecidos por Leslie Holmes:

- *La acción u omisión debe implicar a un individuo o un grupo que ocupa un cargo público, ya sea electo o designado;*
- *El cargo público debe implicar algún grado de autoridad relacionado con la capacidad de tomar decisiones, aplicar la ley o defender el Estado;*
- *Los funcionarios deben cometer el acto o dejar de hacer lo que deberían, al menos en parte, debido a intereses personales o a los intereses de una organización a la pertenecen (por ejemplo, un partido político), o ambas cosas, y esos intereses deben, por último, ir en contra de los del Estado y la sociedad;*
- *Los funcionarios deben actuar o dejar de actuar en parcial o enteramente de manera clandestina, y tener conciencia de que su conducta podría ser considerada ilegal o ilícita. Si no están seguros acerca del nivel de impropiedad, optan por no verificarlo –por no someter sus acciones a la llamada “prueba de luz del sol” (es decir, permitir el escrutinio abierto de sus acciones)- pues quieren maximizar sus propios intereses, y*
- *El acto u omisión debe ser percibido por una porción significativa de la población o el Estado como corrupta. Este último criterio ayuda a superar el problema de la diferencia de cultura en la interpretación de la corrupción.*<sup>2</sup>

Estos criterios ayudan a identificar de una manera más clara cuando un funcionario está realizando actos de corrupción en el ejercicio de sus funciones y que desde luego son en para obtener algún beneficio.

---

<sup>2</sup> Homes Leslie, “¿Qué es la Corrupción?” Editorial Grano de Sal, México 2019, p. 40.

## **1.2 Medición de la corrupción**

Medir la corrupción no es una tarea fácil, esto debido a que la conceptualización de este término puede abarcar múltiples prácticas ilegales que van desde el soborno y la malversación de fondos hasta el tráfico de influencias o el nepotismo, actos de los que difícilmente se tiene información.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) hace una distinción entre medición de la corrupción y medición de los esfuerzos anticorrupción. El primer concepto se define como el mal uso del poder público para obtener ganancias privadas, es decir, busca medir las conductas deliberadas e ilegales con fines de enriquecimiento personal. En contraste, el segundo concepto hace referencia a la aplicación de la ley para combatir la corrupción, por lo que se centra en valorar la efectividad de marcos jurídicos, arreglos institucionales, procesos, prácticas y mecanismos asociados a la transparencia, rendición de cuentas e integridad pública.

Actualmente, los indicadores incluyen diversas variables buscando obtener una cobertura amplia respecto al tema. A continuación, se muestra una tabla con los tipos de datos para la construcción de índices que miden la corrupción:

### **Tipos de datos para la construcción de índices que miden la corrupción**

- **Percepciones:** Incorporan la opinión de ciudadanos, propietarios de negocios o expertos en temas específicos. Resultan útiles para reunir información sobre temas que son difíciles de conceptualizar como, por ejemplo, la confianza pública, la corrupción política y la calidad del gobierno. Generalmente se obtienen a través de encuestas presenciales, telefónicas o virtuales que requieren de un diseño muestral que asegure la representatividad del grupo a estudiar y que minimice el margen de error.
- **Experiencias:** Reúnen datos sobre conocimientos o experiencias específicas de los ciudadanos relativas a situaciones como: 1) la frecuencia, ubicación y costo de los sobornos; 2) la incidencia y severidad de los delitos; y, 3) el grado de conocimiento sobre leyes, políticas públicas o prácticas específicas. Su utilidad reside en que permiten medir la calidad en la prestación de servicios en materias como aplicación de la ley, salud, educación y transporte.
- **Evaluaciones externas:** Se basan en datos capturados a través de la asignación de un puntaje, calificación o clasificación por parte de una gran variedad de actores que, a menudo, son expertos en la materia. Las evaluaciones por lo regular utilizan estadísticas gubernamentales o informes de terceros tales como estudios de caso y reportes de auditoría.
- **Registros administrativos:** Capturan lo que se consideran “datos duros” sobre las leyes, prácticas, actividades y desempeño del gobierno. Se conforman por estadísticas

generadas por las propias dependencias gubernamentales sobre su rendimiento, eficiencia y desempeño institucional, y resultan útiles para evaluar la calidad de los procesos y recursos de la administración pública. Sin embargo, su principal debilidad son las dudas en torno a la confiabilidad de los datos, pues son generados por el propio gobierno a través de sus sistemas de monitoreo y evaluación”.

Fuente: Gris Legorreta, P. C. y Orozco Rivera, E. D. (2018), “Complejidad metodológica para medir la corrupción”, No. 64, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México

### Principales índices para medir la corrupción

Nombre	Método	Datos generados	¿Qué se mide?
Reporte de Integridad Global ( <i>Global Integrity</i> ).	Encuestas a expertos	Evaluaciones	El marco legal y la implementación de mecanismos de transparencia, rendición de cuentas, e integridad.
Índice de Percepción de la Corrupción (Transparencia Internacional).	Encuestas	Percepciones, experiencias y evaluaciones	Percepciones y experiencias en torno a la corrupción.
Barómetro Global de la Corrupción (Transparencia Internacional).	Encuestas	Percepciones y experiencias	Percepciones y experiencias en torno a la corrupción.
Índice de Pagadores de Sobornos (Transparencia Internacional).	Encuestas	Percepciones	Percepciones sobre la corrupción.
Índice de Sobornos Urbanos en Kenia .	Encuestas	Experiencias	Experiencias ciudadanas con la corrupción.
Encuestas a empresas.	Encuestas	Experiencias	Experiencias del sector privado sobornado a funcionarios públicos.
Diagnósticos sobre gobernanza y corrupción.	Encuestas	Percepciones y experiencias	Percepciones y experiencias de corrupción en los sectores público y privado (licitaciones, malversación de recursos, compra de licencias, etc.).
Encuestas de seguimiento al gasto público.	Estudios de caso orientados a indicadores	Experiencias, evaluaciones y registros administrativos	Flujo de recursos desde el origen hasta el destino y determinación de la ubicación y escala de anomalía.
Barómetros regionales (África, América Latina, Asia, Mundo Árabe).	Encuestas a ciudadanos y hogares	Percepciones y experiencias	Percepciones y experiencias ciudadanas con la corrupción.
<i>Shudify</i> .	Consulta de salida	Experiencias	Experiencias ciudadanas de soborno en los centros gubernamentales locales.

**Fuente:** “Complejidad metodológica para medir la corrupción”, No. 64, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México.

Derivado del cuadro anterior, se puede resaltar la diversidad de mecanismos que existen para medir la corrupción, las cuales se basan principalmente en percepciones, experiencias, evaluaciones y registros administrativos. Los resultados que arrojen deben de

vaciarse en diagnósticos que permitan a los gobiernos emprender acciones eficaces para mitigar o controlar este fenómeno, asimismo los ciudadanos deben tomar conciencia que en la gran mayoría de los casos contribuyen a estos resultados negativos.

### **1.2.1 Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional**

El índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional y los Indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial son las mediciones más destacadas a nivel internacional y las que más influencia ejercen a nivel nacional para que los gobiernos promuevan reformas anticorrupción. La principal diferencia entre ambas mediciones es que el Índice de Percepción de la Corrupción realiza un ranking de 180 países basado en los niveles de corrupción en el sector público percibidos por ciudadanos, empresarios y analistas; mientras que los Indicadores de Gobernabilidad se enfocan en el control de la corrupción y buscan modificar comportamientos e institucionalizar ciertas prácticas contrarias a la corrupción. De hecho, estos indicadores, con una cobertura de 215 países y territorios, miden seis componentes del concepto de gobernabilidad: 1) voz y rendición de cuentas; 2) estabilidad política y ausencia de violencia; 3) efectividad gubernamental; 4) calidad regulatoria; 5) estado de derecho; y, 6) control de la corrupción.

En México se desarrolló el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, el cual era publicado por Transparencia Mexicana y tenía por objetivo medir la frecuencia con la que los hogares mexicanos pagaron un soborno (mordida) para acceder a 35 trámites, como son pasaportes, constancias de estudios, permiso para abrir un negocio, verificación vehicular, obtención y regularización de servicios públicos como agua potable, drenaje, etcétera. La desventaja de este programa es que sólo se realizó en 2001, 2003, 2005, 2007 y 2010.<sup>3</sup>

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), por su parte, desde 2011 realiza bianualmente la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, cuyo objetivo es recabar información sobre las experiencias y la percepción de la población con trámites y servicios públicos que proporcionan los diferentes niveles de gobierno, incluyendo servicios

---

<sup>3</sup> <https://www.tm.org.mx/indice-nacional-de-corrupcion-y-buen-gobierno-primera-serie-historica-de-corrupcion-en-mexico/> consultado el 14 de diciembre de 2019.

de seguridad pública y justicia para aportar elementos para la toma de decisiones de política pública. Sin embargo, únicamente se limita a ofrecer información sobre la percepción y experiencias de corrupción que sufrió la población al realizar algún trámite ante servidores públicos.

<u>Índice de Percepción de la Corrupción 2019</u>					
Transparencia Mexicana					
Resultados pertenecientes al Índice de Percepción de la Corrupción 2018 y 2019 de países pertenecientes a la OCDE					
Posición en grupo de OCDE 2019	País	IPC 2018	IPC 2019	Posición global 2018	Posición global 2019
1	Dinamarca	88	87	1	1
2	Nueva Zelanda	87	87	2	1
3	Finlandia	85	86	3	3
4	Suecia	85	85	3	4
5	Suiza	85	85	3	4
6	Noruega	84	84	7	7
7	Países Bajos	82	82	8	8
8	Alemania	80	80	11	9
9	Luxemburgo	81	80	9	9
10	Islandia	76	78	14	11
11	Austria	76	77	14	12
12	Australia	77	77	13	12
13	Canadá	81	77	9	12
14	Reino Unido	80	77	11	12
15	Bélgica	75	75	17	17
16	Estonia	73	74	18	18
17	Irlanda	73	74	18	18
18	Japón	73	73	18	20
19	Francia	72	69	21	23
20	Estados Unidos	71	69	22	23
21	Chile	67	67	27	26
22	España	58	62	41	30
23	Portugal	64	62	30	30
24	Israel	61	60	34	35
25	Lituania	59	60	38	35
26	Eslovenia	60	60	36	35
27	Corea del Sur	57	59	45	39
28	Polonia	60	58	36	41
29	Letonia	58	56	41	44
30	República Checa	59	56	38	44
31	Italia	52	53	53	51
32	República Eslovaca	50	50	57	59
33	Grecia	45	48	67	60
34	Hungría	46	44	64	70
35	Turquía	41	39	78	91
36	México	28	29	138	130

Fuente: Transparencia Mexicana y Transparencia Internacional (diciembre 2019). Índice de la Corrupción (diciembre 2019), en [tm.org.mx/ipc2019](http://tm.org.mx/ipc2019).

El Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional y los Indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial son las mediciones más destacadas a nivel internacional y las que más influencia ejercen a nivel nacional para que los gobiernos promuevan reformas anticorrupción.

La principal diferencia entre ambas mediciones es que el Índice de Percepción de la Corrupción, como su nombre lo dice, realiza un ranking de 180 países basado en los niveles de corrupción en el sector público percibidos por ciudadanos, empresarios y analistas, mientras que los Indicadores de Gobernabilidad se enfocan en el control de la corrupción y buscan modificar comportamientos e institucionalizar ciertas prácticas contrarias a la corrupción.

### **1.3 Magnitud de la corrupción**

Los actos de corrupción se componen de acciones legales e ilegales, por lo que a través de las ciencias sociales se han creado categorías para definir su magnitud. En opinión de algunos autores, los efectos de la corrupción para la economía serían neutrales o intrascendentes pero esto dependerá del grado de corrupción.

Hay diversas categorías para definir la magnitud del acto de corrupción, pero para esta investigación se toman tres clasificaciones: gran corrupción; pequeña corrupción; y corrupción estructural.

#### **1.3.1 Gran corrupción**

Transparencia Internacional identifica esta categoría como “corrupción a gran escala” y la define como *“consiste en actos cometidos en los niveles más altos del gobierno que involucran la distorsión de políticas o de funciones centrales del Estado, y que permiten a los líderes beneficiarse a expensas del bien común”*<sup>4</sup>. Sin embargo, esta definición no contempla mayor detalle sobre la magnitud, el perfil de las personas involucradas, las

---

<sup>4</sup> “Guía del lenguaje claro sobre la lucha contra la corrupción” <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf> consultado el 28 de septiembre del 2020.

consecuencias de cometer este tipo de actos, motivo por el cual y a efecto de ser más específicos, describo a continuación los **elementos caracterizadores de la gran corrupción**, los cuales establece Esther Hava García, en su investigación “Gran corrupción: estrategias para evitar su impunidad internacional”<sup>5</sup>:

- Involucran a enormes sumas de dinero (factor económico):

Si bien el factor económico es de suma importancia, pues no puede ni debe ser el único factor a considerar. Sin duda, cuando se revisan los casos más relevantes en materia de corrupción, es claro que existen grandes sumas de dinero de por medio, el cual representa un beneficio para su autor o autores y por el contrario representa una gran pérdida o perjuicio para la población.

- Son ejecutados, auspiciados, dirigidos o tolerados por personas con altas cotas de poder en o sobre el gobierno (factor político):

Los casos más graves de corrupción se caracterizarían por ser ejecutados, auspiciados, dirigidos o tolerados por personas con altas cotas de poder, ya sea políticos o empresarios.

- No constituyen comportamientos aislados, sino un conjunto de actos planificados que se insertan en el propio funcionamiento del país o región afectada (factor sistémico):

En el momento en que los actos de corrupción dejan de ser hechos aislados para volverse en algo “normal”, “cotidiano”, es decir, se convierte en parte de la dinámica del país, pues es entonces cuando se habla de corrupción sistemática.

- El perjuicio causado no es solo económico, sino que afecta también a los derechos fundamentales y libertades públicas del conjunto de los ciudadanos (factor social):

Se refiere cuando el daño consecuencia del acto de corrupción puede afectar la economía, la salud, la educación, etcétera de un país o región.

- La relación de los corruptos con las altas esferas de poder y el carácter planificado de sus actos les permiten eludir la acción de la justicia, ya sea

---

<sup>5</sup> “Gran corrupción: estrategias para evitar su impunidad internacional” <file:///Users/admin/Downloads/Dialnet-GranCorrupcionEstrategiasParaEvitarSuImpunidadInte-5838394.pdf> documento consultado el 28 de septiembre de 2020.

impidiendo coactivamente su actuación, ya sea premiando su tolerancia (factor impunidad).

Debido al nivel que tienen las personas que ejecutan estos actos, los organismos encargados de procesarlos y castigarlos no lo hacen por miedo a represalias o por estar también coludidos.

La gran corrupción beneficia a pocos a costa de muchos y causa daños a personas y a la sociedad, los bajísimos niveles de confianza en la democracia registrados actualmente en América Latina, por ejemplo, están directamente relacionados con los recientes escándalos de gran corrupción.

En el entendimiento de que la gran corrupción es un fenómeno relevante en la actualidad, se ha llegado al ámbito de las Naciones Unidas. En noviembre de 2017 la Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción adoptó la resolución 7/2 sobre “Corruption Involving Vast Quantities of Assets”, es decir, “Corrupción Involucrando Amplias Cantidades de Activos”.

Fue la primera vez que los países acordaron hablar sobre “grand corruption”, aunque se ha evitado la expresión. La reunión de expertos ocurrida en Lima en diciembre de 2018 organizada por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, brazo de la Organización de las Naciones Unidas, reafirmó la necesidad de comprender el fenómeno y de trabajar en maneras de prevenir y combatir la gran corrupción.<sup>6</sup>

### **1.3.2 Pequeña corrupción**

Transparencia Internacional la identifica como actos de corrupción menores y los define como “*el abuso cotidiano de poder por funcionarios públicos de bajo y mediano rango al interactuar con ciudadanos comunes, quienes a menudo intentan acceder a bienes y*

---

<sup>6</sup> <https://www.jota.info/especiais/gran-corrupcion-datos-ineditos-presentan-radiografia-sobre-la-actividad-de-organos-de-investigacion-de-america-latina-en-el-caso-odebrecht-29052019> consultado el 27 de septiembre del 2020.

*servicios básicos en ámbitos como hospitales, escuelas, departamentos de policías y otros organismos”.*<sup>7</sup>

Esta pequeña corrupción sucede día a día de manera cotidiana en la interacción que tienen ciudadanos y autoridades de bajo o mediano rango. Este fenómeno se manifiesta de manera muy clara en los procesos de los diversos trámites gubernamentales, en donde la autoridad se ve beneficiada y el ciudadano que no cumple con ciertos requisitos y quiere acortar tiempos de su proceso celebran este tipo de actos.

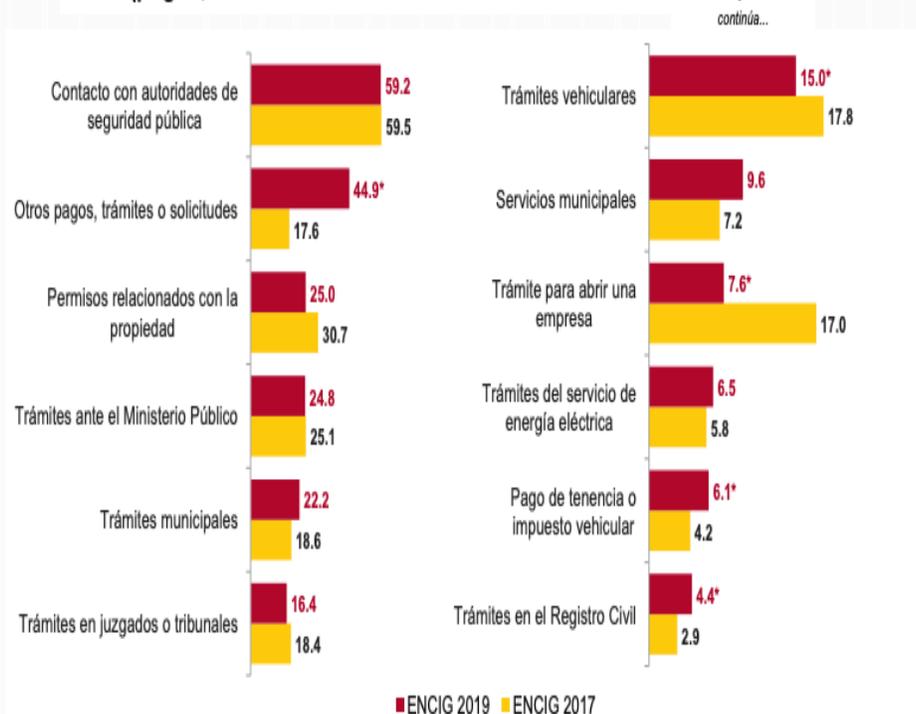
La pequeña corrupción es la que se da entre burócratas y privados. Esta situación puede darse en situaciones en que el contexto (regulaciones, demoras burocráticas, etc.) condiciona a los privados y se les hace difícil eludir prácticas corruptas, como por ejemplo el pago de sobornos. La Encuesta Nacional sobre Calidad e Impacto Gubernamental arrojó los siguientes datos respecto al tipo de corrupción en comento:

---

<sup>7</sup> Cfr. “*Guía del lenguaje claro sobre la lucha contra la corrupción*” <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf> consultado el 28 de septiembre del 2020.

El trámite con mayor porcentaje de experiencias de corrupción durante 2019 fue el **contacto con autoridades de seguridad pública** con **59.2%**, seguido de los **trámites relacionados con la propiedad** con **25%**.

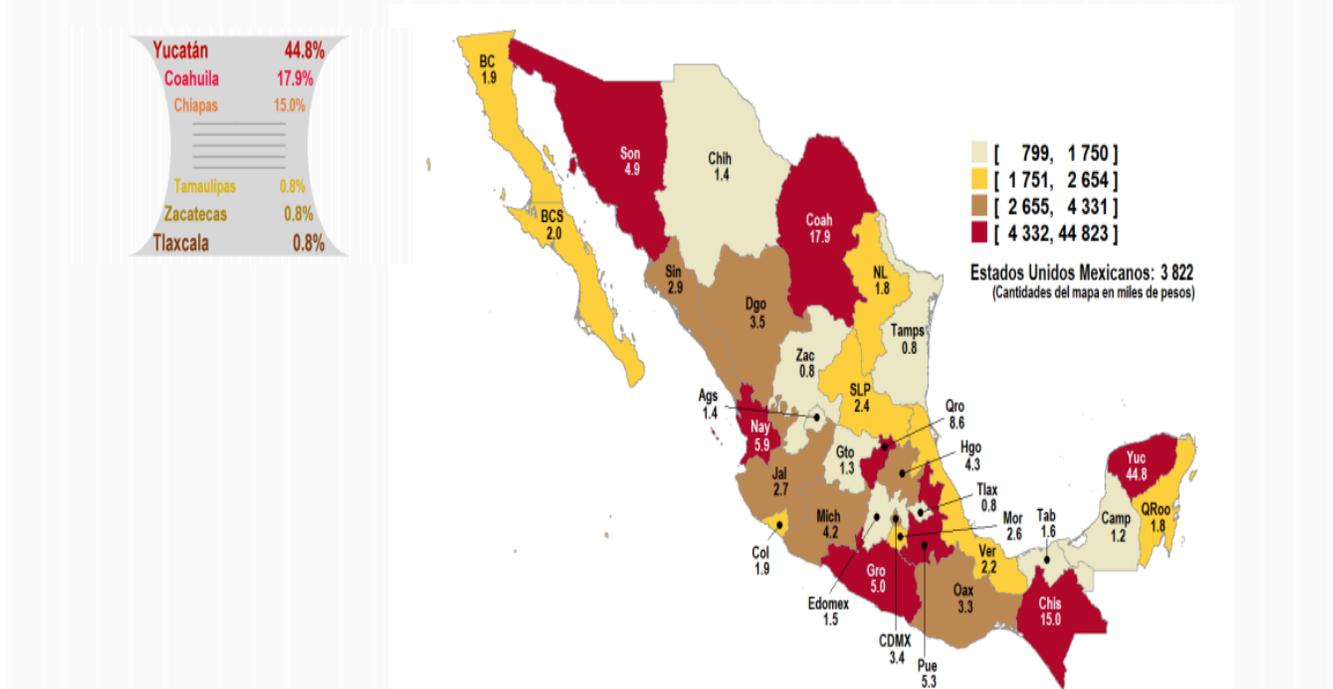
**Porcentaje de usuarios que experimentaron algún acto de corrupción (pagos, trámites o solicitudes de servicios más frecuentes)**



Fuente: Cuadro extraído de: Encuesta Nacional sobre Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) consultado el 28 de septiembre del 2020.

## Costos de corrupción

A nivel nacional, los costos de incurrir en actos de corrupción se estiman en **12 770 millones de pesos**, lo que equivale a **3 822 pesos** promedio por persona, durante 2019.



Fuente: Encuesta Nacional sobre Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), consultado el 28 de septiembre del 2020.

Con base en lo anterior, podemos diferenciar a la pequeña corrupción de la gran corrupción por la jerarquía de actores y por los montos que se manejan. La pequeña corrupción involucra a servidores públicos de menor jerarquía y entran en juego pequeños montos, atenciones y regalos; sin embargo podemos visualizar en las gráficas que esta pequeña corrupción también tiene consecuencias económicas de gran repercusión a nivel nacional.

Existen opiniones encontradas, ya que algunos especialistas señalan que la gran corrupción es la que verdaderamente causa un impacto en los derechos de la población; sin embargo, existen otros especialistas que consideran que la pequeña corrupción es la que abona que el fenómeno siga creciendo y sea de alto impacto. Lo que es evidente es que ambas generan altos costos y perjuicios a los derechos de la sociedad y desde luego la participación de los particulares es de relevancia y es uno de los aspectos que también se tiene que trabajar desde la prevención y la educación para mitigar estos actos.

### 1.3.3 Corrupción estructural

Este concepto de corrupción estructural ha surgido principalmente desde 2016, y quien lo hizo de manera exponencial fue la extitular de la Secretaría de la Función Pública, la Doctora Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, quien realizó una crítica a los enfoques tradicionales de la corrupción que culpan al sector público y al gobierno, diciendo que estos puntos de vista son incorrectos porque “los problemas más graves de la corrupción surgen de la captura del Estado por intereses económicos rentistas, en el cual los burócratas se ven forzados a extorsionar a los ciudadanos ya sea por órdenes de sus superiores o por inercias políticas y organizacionales. Los problemas más acuciantes de la corrupción emergen no del Estado, sino fuera de él”. Para ella los principales problemas de la corrupción vienen de los niveles altos de la sociedad.

Este tipo de corrupción se puede ver como una forma específica de dominación social sostenida en tres aspectos que son: un diferencial de poder estructural, en el que predomina la impunidad; el abuso de poder; y, la apropiación inmoral de los recursos públicos.

Así encontramos la definición de la **corrupción estructural**: *“como una forma específica de dominación social sustentada en un diferencial de poder estructural en la que predominan el abuso, la impunidad y la apropiación indebida de los recursos de la ciudadanía”*.<sup>8</sup>

En este punto es importante mencionar a Robert Klitgaard, académico estadounidense, considerado uno de los personajes más destacados en estudios de la corrupción, quien destaca que la corrupción es una ecuación que equivale a monopolio, más discreción, menos transparencia. En este sentido, la referida Doctora Irma Sandoval Ballesteros, propuso una ecuación respecto de la corrupción estructural, donde la corrupción es igual al abuso de poder, más impunidad, menos participación ciudadana. A continuación se muestran ambas ecuaciones para un mejor entendimiento:

---

<sup>8</sup> Sandoval Ballesteros Irma Eréndira, “Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana”, Revista Mexicana de Sociología, volumen 78, número 1, enero/marzo 2016, México.

*Enfoque microorganizacional  
(Klitgaard)*

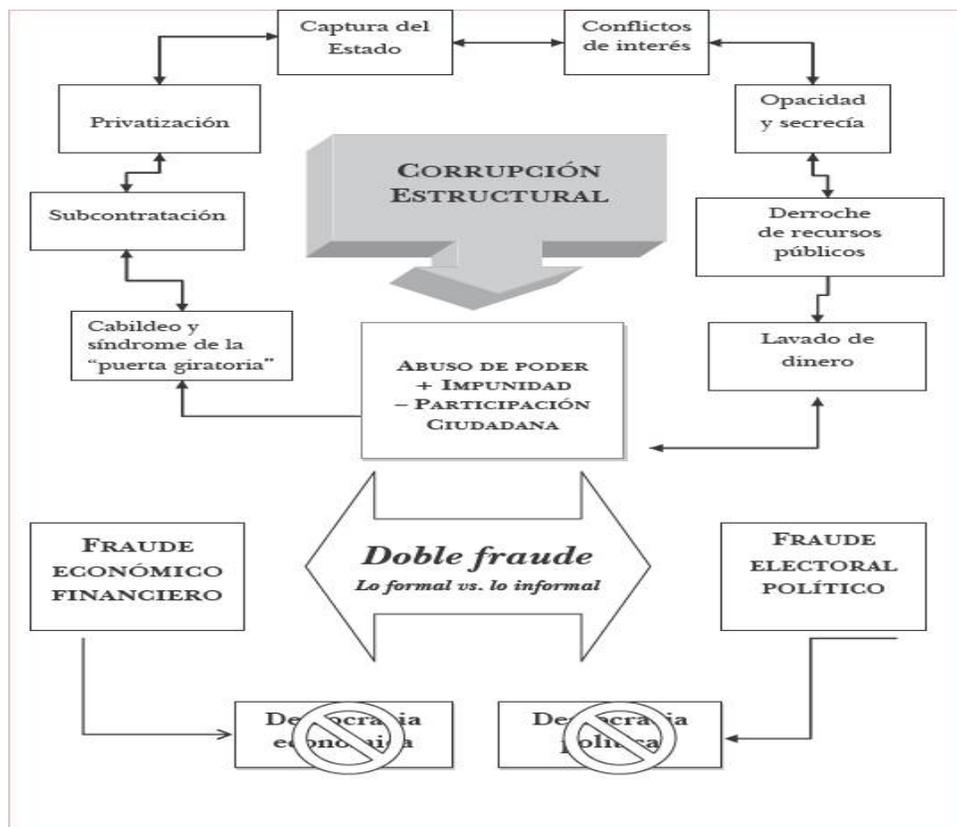
$(C) = (MDP) + (D) - (RDC)$   
 Corrupción = Monopolio de la Decisión Pública + Discrecionalidad – Rendición de Cuentas

*Enfoque estructural  
(Sandoval Ballesteros)*

$(C) = (AP) + (I) - (PC)$   
 Corrupción = Abuso de Poder + Impunidad – Participación Ciudadana

En ambas fórmulas es claro que cuando alguien tiene el poder de monopolio sobre algo, pues tiene la facultad de decidir o no cuánto se le tiene que dar existiendo poca rendición de cuentas o transparencia al respecto, por lo que existen las condiciones idóneas y estructurales para que se de la corrupción. Por lo tanto, se debe de hacer énfasis en reducir el monopolio para cumplir con la transparencia y rendición de cuentas.

El fenómeno de la corrupción produce problemas económicos, financieros y políticos electorales, por lo que se ha obstaculizado el desarrollo de estructuras estatales justas y sustentables, lo cual se ilustra en el siguiente diagrama:



Fuente: Sandoval Ballesteros Irma Eréndira, “Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana”, Revista Mexicana de Sociología, volumen 78, número 1, enero/marzo 2016, México.

Por lo anterior, podemos concluir que se necesitan evaluar los diversos costos de la corrupción y los riesgos de las posibles medidas para reducirla, ya que es evidente que diversos esfuerzos que se han hecho para mitigar o controlar este fenómeno no han dado resultados, por lo que se puede experimentar con tener mejores estructuras por parte del Estado; formación, incentivos, con la idea fija de poder robustecer las instituciones y como consecuencia se disminuya este fenómeno social llamado corrupción.

#### **1.4 Delitos y faltas administrativas más comunes cometidas por servidores públicos**

Hay muchos fenómenos que coinciden con la corrupción o se le parecen mucho. El propio concepto de corrupción es objeto de debate y puede ser interpretado en diversas formas, algunos distinguirán entre conceptos relacionados muy de cerca, mientras que otros los verán como variaciones de la propia corrupción.

El diccionario de la Real Academia Española define a la tipología como el estudio y clasificación de tipos que se practica en diversas ciencias. Las tipologías son instrumentos que arrojan información relevante para el diseño de acciones de prevención, control y sanción de los actos delictivos. La utilidad del diseño de tipologías respecto a la corrupción radica, según lo establecido en el documento “Tipologías de la Corrupción”<sup>9</sup> entre otras:

1. La caracterización del fenómeno de la corrupción, permitiendo su mejor comprensión en términos de la identificación de las prácticas asociadas (*“modus operandi”* utilizado por los actores);
2. La identificación de las señales de alerta que se presentan durante el desarrollo de un acto de corrupción; y
3. El mejoramiento de los controles a partir del análisis de las señales de alerta analizadas.

En particular, las tipologías aportan elementos de análisis relevantes para entender el contexto en el que se mueve la entidad, y cómo ésta puede aportar su experiencia específica al diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en la materia.

---

<sup>9</sup> Tipologías de corrupción [https://www.unodc.org/documents/colombia/2016/Agosto/Tipologias\\_de\\_corrupcion.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2016/Agosto/Tipologias_de_corrupcion.pdf)  
Consultado el 15 de diciembre del 2019.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) realizó un cuadro donde se determinan los principales actos de corrupción según el país:

Registros administrativos				
				Cuadro 2 (3a. parte)
País	Productor	Disponibilidad	Elementos considerados	Delitos considerados
Kenya	Ethics and Anti-Corruption Commission	2003-2014	Reportes recibidos en oficinas, vía telefónica, correo electrónico, correo e investigaciones de la agencia	Abuso de autoridad Sobornos Malversación Irregularidades de contratación pública Adquisición fraudulenta Disposición de propiedad pública Mala administración Conflicto de intereses
Kosovo	Anti-Corruption Agency	2011	Casos y personas	Robo Fraude en la oficina Abuso de autoridad Colección ilegal y desembolsos Apropiación indebida Uso no autorizado de la propiedad Recibir/aceptar sobornos Tráfico de influencias Revelación de secretos oficiales
Malawi	Anti-Corruption Bureau	2011-2013	Reportes recibidos vía telefónica, correo electrónico	Sobornos Tráfico de influencias Extorsión
México	INEGI	2009-14	Casos y personas	Negligencia administrativa Cohecho Tráfico de influencias Abuso de autoridad Concusión
Reino Unido	City of London Police Overseas Anticorruption Unit	2006-2015	Casos ingresados	Sobornos Corrupción

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía<sup>10</sup>

En México, a pesar de que existen diversas figuras jurídicas relacionadas con la corrupción, sólo se tomarán algunas de ellas para explicarlas y analizarlas dentro de este capítulo, es por eso que se considera de relevancia el cuadro anterior, el cual nos permite visualizar a nivel internacional cuáles son las figuras jurídicas de mayor registro.

<sup>10</sup> INEGI

[http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_est\\_ruc/702825090340.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_est_ruc/702825090340.pdf) Consultado el 15 de diciembre del 2019.

Con base en estas características, se pueden asociar una serie de delitos y faltas relacionados con la corrupción, dichos actos los describiremos a continuación:

#### **1.4.1 Soborno**

Sobornar es ofrecer, dar o recibir cualquier cosa de valor con la intención de inducir a una persona a hacer algo o la intención de recompensar a otro por haber hecho algo. Las cosas de valor pueden incluir, pero no están limitadas a:

1. Dinero en efectivo o similar
2. Regalos, comidas, entretenimientos y viajes
3. Contribuciones políticas
4. Donaciones (si se realizan a un organismo de caridad a pedido de un funcionario público o socio comercial privado)
5. Ofertas laborales o pasantías.

Esta figura es reconocida jurídicamente como cohecho y se define como el soborno entre cargos de la administración pública. Con esto se hace referencia a que para que se produzca cohecho, al menos uno de los implicados debe de ser un trabajador de la administración pública. Este tipo de acciones corruptas se enmarca dentro de lo que serían las relaciones económicas existentes entre el sector público y el privado.

*“El soborno requiere un encuentro diádico entre un ciudadano particular y un empleado público, en el cual el ciudadano induce una respuesta deseada por parte de funcionario público mediante el uso de sanciones positivas como el beneficio monetario”<sup>11</sup>*

Esta figura es una de las más concurrentes dentro de la población en México, la cual se puede ver en diferentes trámites gubernamentales, acciones de la vida cotidiana, en escuelas, etcétera. El soborno es donde la gran mayoría de los ciudadanos realizan los actos de corrupción más comunes.

Es importante resaltar las distinciones que hace Leslie Holmes, en su libro “Qué es la Corrupción”, con respecto a los sobornos:

---

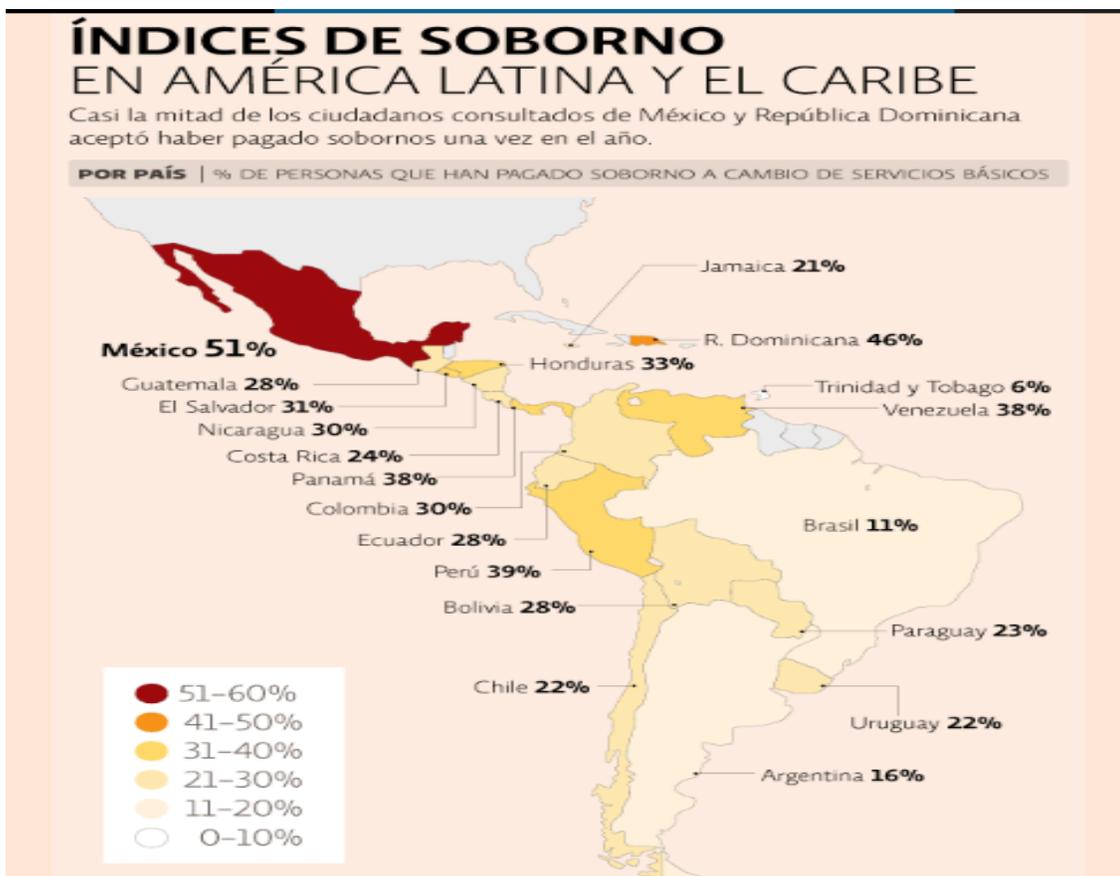
<sup>11</sup> Morris Stephen, “Corrupción y Política en el México Contemporáneo”, Siglo Veintiuno Editores, México, 1992, p. 25.

1. La intención del que da. La persona que hace el “regalo”, ¿espera algo a cambio, implícita o explícitamente? Si la respuesta es no, el término soborno y la posibilidad de corrupción no es aplicable.
2. La expectativa del que recibe. La persona que recibe el “regalo”, ¿espera tener que corresponder de alguna manera? Si la respuesta es no, es mucho menos probable que el recibir un regalo constituya un acto de corrupción.
3. La oportunidad del “regalo”. Si el solicitante -por ejemplo, alguien que quiere conseguir un permiso para construir un nuevo conjunto inmobiliario- ofrece un “regalo” al funcionario encargado antes de que éste haya tomado una decisión, es casi seguro que constituye un soborno. Si el regalo es ofrecido después que se ha tomado la decisión definitiva y no hay insinuación previa del suplicante de que una respuesta positiva a la solicitud podría acarrear una recompensa, entonces es menos probable que el “regalo” constituya un soborno.
4. El valor del “regalo”. Es evidente que regalarle una manzana a la maestra es muy diferente de regalar un Mercedes Benz nuevo. En realidad la diferencia de grado, no cualitativa. Sin embargo, un número cada vez mayor de Estados y organizaciones internacionales ahora reconocen que la diferencia de grado es tan grande que es necesario distinguir entre los dos actos. Por lo que, trazar esa línea divisoria puede ser problemático.
5. La perspectiva legal. Ésta es una variable formal e implica examinar lo que las leyes y reglamentos prohíben en determinado país u organización. Por ejemplo, en Singapur los agentes de la policía tienen prohibido recibir bebidas gratuitas de los puestos de comida rápida, mientras que en regiones de Australia esa norma no existe.
6. La aceptabilidad social percibida de la transacción. Ésta se concentra en las dimensiones informales del asunto, concretamente en las opiniones de la mayoría de los miembros de la sociedad. Se ha observado que diferentes culturas pueden tener diferentes visiones de lo que constituye corrupción y su nivel de aceptabilidad. Una manera de reconocer esas diferencias es tratar de determinar las actitudes predominantes en relación con determinado acto u omisión en cada país.

El Código Penal Federal, establece en su artículo 222: Cometén el delito de cohecho:

1. El servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones, y
2. El que de manera espontánea dé u ofrezca dinero o cualquier otra dádiva a alguna de las personas que se mencionan en la fracción anterior, para que cualquier servidor público haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.

Estas acciones muestran que es importante cada detalle de la acción, tanto la intención, el monto, la perspectiva legal, incluso la aceptabilidad social para poder determinar el soborno. En este sentido, es importante graficar cómo se comporta México a nivel internacional en este aspecto:



Extraído de: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/7-datos-sobre-la-corrupcion-en-Mexico-segun-Transparencia-Internacional-20171014-0001.html> consultado el 15 de diciembre de 2019.

Esta tabla muestra como México es de los países con un mayor índice de soborno a nivel América Latina, es una acción que se ve con frecuencia e incluso de manera normal para poder realizar trámites o evadir responsabilidades.

#### 1.4.2 Peculado y desvío de recursos

La palabra peculado proviene del latín *peculium*, que es el capital que una persona le concede a su descendiente o su siervo para que hicieran uso del mismo. El término peculado se emplea en el ámbito del derecho para nombrar al delito que se concreta cuando una persona se queda con el dinero público que debía administrar. La persona que incurre en esta falta defrauda la confianza del Estado, cuyas autoridades le encomendaron algún tipo de función y le posibilitaron el acceso a los recursos públicos. El peculado en ocasiones no refiere específicamente al robo de dinero, sino que también puede concretarse cuando el funcionario en cuestión hace uso de ciertos objetos que, en realidad, deberían estar disponibles para el bien común.

Peculado es el robo o desvío por parte de un funcionario de los recursos que dispone el Estado, para favorecer a una moción privada o sencillamente a algo diferente de lo que para en un principio se aprobó el presupuesto. La gravedad de este delito radica en que los presupuestos públicos se aprueban para la realización de obras o satisfacción de servicios que requiere la sociedad.

Si uno o varios funcionarios toman ese dinero, quiere decir que la obra en cuestión no tendrá los medios económicos para cumplirse, situación que perjudica a la sociedad. La diferencia entre peculado y desvío de recursos públicos es la siguiente:

**Peculado:** El servidor público que autorice, solicite o realice actos para el uso o apropiación para sí u otras personas\*, de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.

**Desvío de recursos públicos:** 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.

El Código Penal Federal establece en su artículo 223:

*“Comete el delito de peculado:*

*1. Todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa.*

*2. El servidor público que indebidamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido 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.*

*3. Cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos público o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades, y*

*4. 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.*

*Al que cometa el delito de peculado se le impondrán las siguientes sanciones: Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.*

*Cuando el monto de los distraído o de los fondos utilizados indebidamente exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito*

*Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.*

*Cuando los recursos materia del peculado sean aportaciones federales para los fines de seguridad pública se aplicará hasta un tercio más de las penas señaladas en los párrafos anteriores.”<sup>12</sup>*

Se trata del desfalco, 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.

Esta actividad puede ir desde el robo simple, es decir, la sustracción de un bien del Estado para el beneficio personal, hasta actos complejos de desvío de recursos con fines distintos a los legales.

Se trata del acto de uno o más servidores públicos que tienen a su cargo o bajo su resguardo recursos o bienes y que cuentan con los medios para disponer de ellos de una manera distinta para la que estaban previstos, por ejemplo:

1. La sustracción del bien o recurso para uso o disposición personal.
2. El ocultamiento o disposición para un fin distinto al que legalmente se destinó el bien o recurso.
3. La disposición ilegal del bien o recurso para beneficio personal, político o económico de terceros, distintos a los beneficiarios legales.
4. La transformación ilegal del bien o recurso para esconder el fin real para el que será utilizado.

---

<sup>12</sup> <https://mexico.justia.com/federales/codigos/codigo-penal-federal/> consultado el 18 de diciembre de 2019

5. *“La inutilización, destrucción o mala disposición del bien para afectar a quienes eran los beneficiarios o destinatarios legales del bien o recurso”*.<sup>13</sup>

#### **Personas:**

- Servidor público con poder, capacidad de disposición o de administración sobre un recurso público.

#### **Acciones para configurar el tipo:**

- Disposición ilegal, sustracción, desvío, utilización indebida, inutilización, destrucción, cooptación.

#### **Condiciones para configurar el tipo:**

- La existencia de un proceso y una norma que establezcan el uso debido, el destino y la obligación de comprobación adecuados.
- Poder, capacidad de administración o de manipulación de los recursos, por parte del servidor público.

### **1.4.3 Tráfico de influencias**

Se da cuando un servidor público usa su poder para propiciar que algún asunto tome una ruta determinada. Es esa llamada que se hace para empujar o desatorar algo con un beneficio para quien hace la llamada.

Es la realización de acciones ilícitas o injustificadas mediante el uso del poder. Por ejemplo, un funcionario de alto rango puede terminar dando el visto bueno a una obra pública y asignar su construcción a la compañía de un amigo suyo.

No porque la obra fuera necesaria o la empresa estuviera del todo capacitada, sino simplemente porque el funcionario tenía el poder para hacer que las cosas fueran así.

---

<sup>13</sup> Índice de Competitividad Internacional <http://imco.org.mx/indices/la-corrupcion-en-mexico/capitulos/analisis/entender-el-concepto-corrupcion-a-traves-de-sus-tipos> consultdo el 18 de diciembre de 2019.

Se trata de la tentativa de usar una relación personal para ubicarse por encima del resto de los gobernados en la relación con el Estado:

- 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, un beneficio indebido que redunde en provecho del instigador original del acto o de cualquier otra persona;
- 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 un beneficio indebido.

Elementos del tipo tráfico de influencias:

**Personas:**

- Persona con poder o imagen de poder, que ejerce ascendencia sobre un servidor público.
- Servidor público con poder sobre un proceso, norma, decisión, recurso público o resolución.

**Acciones para configurar el tipo:**

- De parte la persona con poder: pedir, exigir, presionar, amenazar, ofrecer, engañar, convenir.
- De parte del servidor público influido: aceptar, negociar, convenir.

**Condiciones para configurar el tipo:**

- La existencia de poder o la imagen de éste frente a un servidor público.
- La existencia de un proceso, norma, decisión, recurso público o resolución con características preestablecidas en ley.

- Poder, capacidad de administración o de manipulación de este proceso, norma, decisión, recurso público o resolución, por parte del servidor público.<sup>14</sup>

El Código Penal Federal establece en su artículo 221: “Comete el delito de tráfico de influencia:

1. 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, y
2. Cualquier persona que promueva la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión a que hace referencia la fracción anterior.
3. 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 para cualquiera de las personas a que hace referencia la primera fracción del artículo 220 de este Código.

Al que cometa el delito de tráfico de influencia, se le impondrán de dos años a seis años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a seis años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.”

#### **1.4.4 Abuso de autoridad**

El abuso de autoridad, también conocido como abuso de poder o abuso de las funciones públicas, son prácticas de intercambio social en las que se ejecuta una conducta basada en una relación de poder, jerarquizada y desigual. En otras palabras, es una situación donde la autoridad o individuo que tiene poder sobre otros debido a su posición social, jerárquica, de conocimiento o riqueza utiliza ese poder para su propio beneficio.

---

<sup>14</sup> *Idem.*

El poder que se le obsequia a los políticos y funcionarios públicos de un país es otorgado con el fin de ser utilizado para mejorar el país en todos sus aspectos. Por lo tanto, quien tenga el poder debe identificar cual es el interés común de los ciudadanos, trabajar por el pueblo y realizar obras que ayuden a muchos y que no afecten a nadie.

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.

Los servidores públicos actúan con base en un principio universal del derecho que es el principio de legalidad. Este principio implica que aquellos que forman parte del Estado sólo pueden hacer aquello para lo que están expresamente facultados.

El abuso de autoridad es usar facultades o realizar funciones distintas a las del cargo o usar las propias en exceso con el fin de obtener una ganancia ilegal.

Elementos del tipo abuso de funciones:

**Personas:**

- Servidor público con facultades y funciones preestablecidas en leyes y normas derivadas de éstas.

**Acciones para configurar el tipo:**

- Disposición de funciones, recursos públicos o facultades, para beneficio privado.

**Condiciones para configurar el tipo:**

- La existencia de leyes y normas que establezcan las funciones debidas y las facultades concretas del servidor público.
- La utilización de funciones, recursos públicos o facultades para beneficio privado.<sup>15</sup>

El Código Penal Federal establece en su artículo 215: “Cometen el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas siguientes:

---

<sup>15</sup> *Idem*

1. 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;
2. Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o la insultare;
3. 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;
4. 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;
5. 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.
6. Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos que, sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada 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;
7. 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;
8. 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.
9. Cuando, con cualquier pretexto, obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio;

10. 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;
11. 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, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación;
12. 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;
13. Obligar al inculpado a declarar, usando la incomunicación, la intimidación o la tortura, y
14. 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.
15. Omitir el registro de la detención correspondiente o dilatar injustificadamente poner al detenido a disposición de la autoridad correspondiente.

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones I a V y X a XII, se le impondrá de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Igual sanción se impondrá a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones a que se refieren las fracciones X a XII.

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones VI a IX, XIII, XIV y XV, se le impondrá de dos a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatrocientos días multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.”

En suma, el delito tiende a sancionar al servidor público que se propase, saliéndose de las atribuciones enmarcadas en la ley, por medio de la realización anómala de su función. Para la configuración del delito debe mostrarse plenamente que al realizarse los hechos en el acusado concurriera la calidad específica requerida por el tipo para el sujeto activo, consistente en ser servidor público, que en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, realice la conducta típica respectiva.

#### **1.4.5 Enriquecimiento ilícito**

El artículo 224 del Código Penal Federal establece lo relativo al enriquecimiento ilícito, el cual dice a la letra:

“Se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe enriquecimiento ilícito 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.

Para efectos del párrafo anterior, se computarán entre los bienes que adquieran los servidores públicos o con respecto de los cuales se conduzcan como dueños, los que reciban o de los que dispongan su cónyuge y sus dependientes económicos directos, salvo que el servidor público acredite que éstos los obtuvieron por sí mismos.

No será enriquecimiento ilícito en caso de que el aumento del patrimonio sea producto de una conducta que encuadre en otra hipótesis del presente Título. En este caso se aplicará la hipótesis y la sanción correspondiente, sin que dé lugar al concurso de delitos.

Al que cometa el delito de enriquecimiento ilícito se le impondrán las siguientes sanciones:

Decomiso en beneficio del Estado de aquellos bienes cuya procedencia no se logre acreditar.

Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa.

Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización se impondrán de dos años a catorce años de prisión y multa de cien a ciento cincuenta días multa.”

Por lo anterior, podemos observar que tampoco se establece la forma en la que los servidores públicos deberán acreditar la lícita procedencia del enriquecimiento, por lo cual no se podrá realmente identificar este enriquecimiento.

### **1.5 Aspectos sociales de la corrupción**

Tradicionalmente, y en algunas sociedades más que en otras, se ha venido concibiendo que la ejecución de ciertas conductas o comportamientos que hoy en día son considerados manifestaciones de una sociedad corrupta son normales e incluso positivas para el avance y desarrollo de la economía.

*“En muchos países la corrupción se asume como parte de la vida diaria y del desarrollo normal de las instituciones y empresas, produciéndose una amplia tolerancia social hacia una cultura de la ilegalidad generalizada o reducida a grupos sociales que consideran que “la ley no cuenta para ellos”; creencia, que termina formando parte de la cultura de un país u organización en la que se resta importancia al fenómeno”.*<sup>16</sup>

La corrupción es un fenómeno que atraviesa el funcionamiento de las instituciones del Estado, de la política formal y de las prácticas locales de las empresas y personas y que cuenta con un amplio abanico de posibilidades. Y es que la corrupción no es simplemente un fenómeno jurídico o un tema exclusivo de la economía: es también —y sustancialmente— un fenómeno social, un conjunto de prácticas que se ponen en juego en

---

<sup>16</sup> <http://www.garberipenal.com/corruccion-causas/> consultado el 4 de enero del 2020.

la vida cotidiana de las personas. Y en ello incide poderosamente el debilitamiento de la educación.

Los actos corruptos suceden en el sector público y en el privado, en el nacional y en el transnacional. Los hechos de corrupción no son una novedad en la historia humana y siempre han sido un problema amenazante para la legitimación del estado-gobierno en la gestión de los bienes públicos y el bienestar general de una sociedad.

También podemos afirmar que la corrupción siempre ha sido parte de la vida política pero las formas en que se expresa varían conforme a circunstancias socio-políticas en especial cuando una clase o un grupo ha obtenido el poder económico sin su correspondiente poder político y así la corrupción llega a sustituir o acompañar en los hechos la práctica de la administración pública.

En este sentido, se conocieron épocas históricas de mayor o menor corrupción, de sociedades más o menos corruptas, y de un sistema penal más o menos activo en su persecución; el sistema penal, el sistema de prohibiciones y la amenaza o la ejecución de castigos conforme a la normativa legal ha sido y continúa siendo el instrumento utilizado para el diagnóstico y para el castigo, encerrando así el problema en una cuestión autorreferencial del derecho y de la conducta humana prohibida.

Pero la corrupción no es ya un hecho casual o contingente y se ha instalado de manera preponderante en la vida pública. Así, parece cada vez más necesario incursionar en otros ámbitos de las ciencias sociales en la búsqueda de una explicación de este fenómeno; esto implica reconocer que el sistema penal ha sido hasta ahora insuficiente para resolverlo o reducirlo.

*“La corrupción tiende a fotalecer el sentido de “ellos” y “nosotros” en la sociedad, tanto vertical como horizontalmente. La brecha entre las élites y el público con frecuencia es más ancha de lo necesario porque se percibe que funcionarios corruptos están quedándose con lo mejor de la riqueza del país a expensas de los ciudadanos comunes (una división vertical). Al mismo tiempo, la corrupción puede aumentar las divisiones entre los propios ciudadanos (división horizontal), cuando los que no quieren o no pueden pagar*

*sobornos para obtener lo que necesitan se resienten contra los que pueden pagarlos y en efecto lo hacen*".<sup>17</sup>

Otro hecho relacionado es que la corrupción puede aumentar la desigualdad. Muchos ciudadanos tolerarían niveles razonablemente elevados de desigualdad si parece deberse al mérito, se resienten si se basa más bien en relaciones personales y sobornos para obtener ascensos y empleos prestigiosos. El problema se agrava si la desigualdad creciente va acompañada de mayores niveles de pobreza.

Como la pobreza está vinculada con la mala salud, tanto física como mental, la corrupción puede afectar directamente el bienestar de la población *"Niveles altos de corrupción y los consiguientes bajos niveles de confianza en el Estado pueden aumentar la sensación de inseguridad en la sociedad. Los propios funcionarios pueden sentirse más inseguros debido a la corrupción. Si la élite política decide atacar a fondo el fenómeno, es posible que hasta los funcionarios honestos se preocupen porque acciones que hoy no son vistas como corruptas en el futuro puedan ser clasificadas como tales, con las consiguientes penas"*.<sup>18</sup>

La corrupción entendida como un problema público multidimensional mina la confianza en las instituciones públicas, incluso los mismos servidores públicos no tienen la certeza de que al denunciar ellos algún proceso o alguna actividad considerada como corrupta pueda llevarse a cabo un proceso legal sin repercusiones para ellos.

La principal razón por la cual el problema no se ha solucionado, es porque éste no se ha atendido a partir de sus causas, las cuales de acuerdo con un diagnóstico exhaustivo plasmado en la Política Nacional Anticorrupción de mayo de 2018<sup>19</sup> que se detalla en lo siguiente, se identifican como:

---

<sup>17</sup> Homes Leslie, *"¿Qué es la Corrupción?"* Editorial Grano de Sal, México 2019, p. 42.

<sup>18</sup> *Íbidem*, p. 43.

<sup>19</sup> Secretaría de la Función Pública <http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-UVSNA-1-1.pdf> consultado el 7 de enero del 2020.

- 1) la corrupción es una conducta normalizada y cotidiana;
- 2) las instituciones públicas son ineficaces e ineficientes;
- c) la impunidad genera incentivos para cometer actos de corrupción.

<b>Problema público</b>	<b>La corrupción afecta a la sociedad y a los entes públicos</b>		
<b>Principales causas</b>	La corrupción es una conducta normalizada y cotidiana	Las instituciones públicas son ineficaces e ineficientes	La impunidad genera incentivos para cometer actos de corrupción

Fuente: Elaboración propia.

## 1.6 Sistema Nacional Anticorrupción

El 27 de mayo de 2015, se publicó la reforma constitucional que creó el Sistema Nacional Anticorrupción, como instancia de coordinación entre autoridades de todos los órdenes del gobierno.

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción establece que el propósito del sistema es crear “*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*”.<sup>20</sup>

Por lo anterior, podemos definir al Sistema Nacional Anticorrupción como un mecanismo que coordina distintas autoridades de los tres órdenes de gobierno que tienen la responsabilidad de promover la rendición de cuentas y el combate a la corrupción en el sector público.

Como su nombre lo indica, el Sistema tiene el carácter de nacional, por lo que aplica a las autoridades de nivel federal y estatal, así como de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, además de aquellos organismos constitucionalmente autónomos, como lo son las

<sup>20</sup> Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, artículo 6.

autoridades electorales o los institutos de transparencia. Otro elemento fundamental en la construcción del Sistema fue privilegiar la participación ciudadana, en coordinación con las instancias públicas, en la lucha contra la corrupción.

Este Sistema fue creado para que las instituciones que lo integran puedan trabajar de manera coordinada y eficaz en la prevención, disuasión, detección y sanción de faltas administrativas o hechos de corrupción; así como en la vigilancia y control de la forma en que las demás instituciones del gobierno ejercen los recursos públicos que se les asignan.

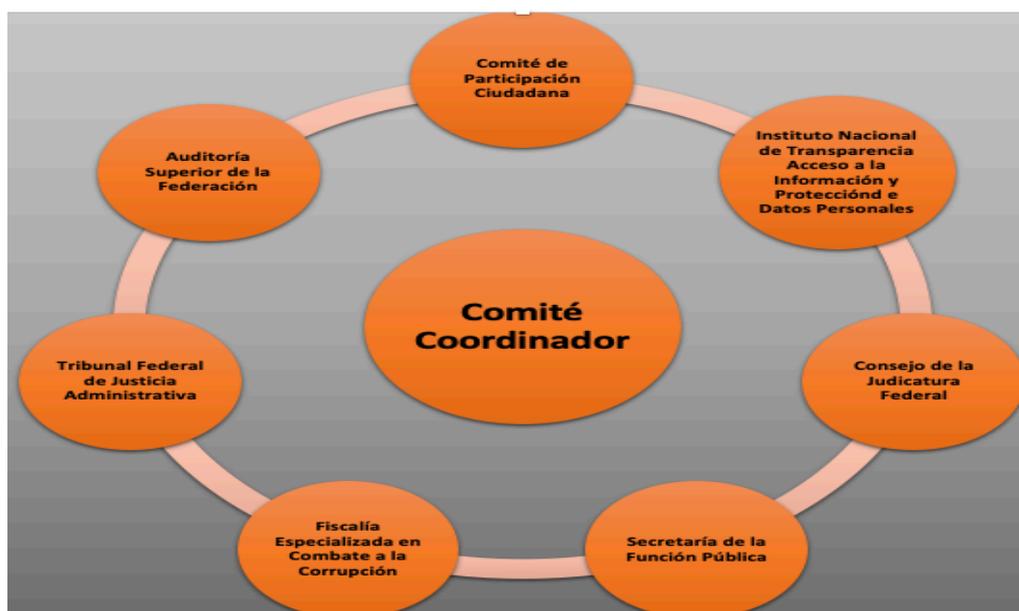
Asimismo, tiene como objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de las faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

Tiene como finalidad establecer, articular y evaluar la política en la materia. Por su parte, cada entidad federativa debe crear un sistema local anticorrupción que trabaje de manera conjunta con la federación en el combate a la corrupción.

### **1.6.1 Estructura**

Los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción poseen individualmente diferentes labores (transparencia, fiscalización, investigación, rendición de cuentas y sanción), pero dentro del Sistema se integran en comités. El primer comité (Comité Coordinador) se circunscribe los organismos que poseen las tareas elementales anticorrupción, como las funciones de prevención y coordinación; en el segundo comité (Comité de Participación Ciudadana) se ubica a los ciudadanos elegidos para establecer el vínculo entre organizaciones y sociedad; y, en el tercer comité (Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización) se ubica la Auditoría Superior y la Secretaría de la Función Pública y siete organismos más, quienes coordinan la tarea de fiscalización, por lo cual el SNA funciona como el cuerpo que une y ordena diversos comités, que a su vez agrupan a organismos que cuentan con funciones de transparencia y rendición de cuentas:

1. **Comité Coordinador:** Es el principal órgano del Sistema Nacional Anticorrupción, ya que es el encargado de organizar y coordinar a todos los integrantes del mismo; además es quien establece, promueve y evalúa la política nacional del combate a la corrupción, y diseña los mecanismos de coordinación con las autoridades federales y estatales involucradas, en prevención, disuasión y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción. Está integrado por los titulares de 7 instituciones federales con responsabilidad en la materia:



Fuente: Elaboración propia

Este Comité cuenta con dos recursos que apoyan su funcionamiento:

- La Secretaría Ejecutiva: Es el único organismo de apoyo técnico dedicado por completo al Sistema Nacional Anticorrupción, con autonomía operativa que forma parte de la Administración Pública Federal, es decir, su presupuesto lo determina la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y su operación se encuentra bajo la supervisión de un órgano interno de control dependiente de la Secretaría de la Función Pública. *“Su labor es apoyar al Comité Coordinador para mejorar e implementar sus decisiones, así como la coordinación del Sistema. Propone políticas públicas, diseña metodologías de evaluación y administra la Plataforma Digital Nacional”*.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> <https://sna.org.mx/que-hacemos/> consultado el 8 de noviembre del 2020.

- La Plataforma Digital Nacional: Es una herramienta tecnológica que resguarda la información que genere y tenga en posesión el Sistema, es decir, reúne todas las bases de datos federales y estatales relevantes para la medición y detección de la corrupción.

**2. Comité de Participación Ciudadana:** Es integrado por 5 ciudadanos reconocidos por su trabajo y honestidad, que se hayan destacado en aportación a la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. El presidente de este Comité también es el Presidente del Comité Coordinador y es el vínculo del Sistema Nacional Anticorrupción con organizaciones de la sociedad civil.

Características principales de este Comité:

- La presidencia se rotará anualmente entre sus integrantes.
- Funciones principales: a) Presidir el Sistema Nacional Anticorrupción y dar seguimiento a su funcionamiento; b) Proponer al Comité Coordinador políticas nacionales en materia de combate a la corrupción y control de los recursos públicos; c) Propiciar la vinculación con el Sistema con las organizaciones de la sociedad civil y la academia.
- Su cargo durará 5 años y se sustituirán de forma escalonada.

**3.- Sistema Nacional de Fiscalización:** La página del Sistema Nacional Anticorrupción<sup>22</sup> establece que está encabezado por un Comité Rector que presiden conjuntamente los titulares de la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública, además de estar intergado por 7 miembros rotatorios de las entidades de fiscalización y las entidades encargadas del control interno en los 32 estados, que son elegidos por periodos de 2 años por consenso de la SFP y la ASF. El sistema promueve el intercambio de información, ideas y experiencias en la fiscalización de los recursos públicos, busca normalizar los procedimientos, técnicas, criterios, estrategias y programas en la materia.

---

<sup>22</sup> <https://sna.org.mx/que-hacemos/> consultado el 8 de noviembre del 2020.



Fuente: Elaboración propia

**4.- Sistemas Locales Anticorrupción:** Cada entidad federativa debe contar con un sistema estatal con integración y atribuciones equivalentes al Sistema Nacional Anticorrupción. Lo que implica la creación de marco legal similar, así como el nombramiento a nivel estatal, de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana, la conformación del Comité Coordinador y del Secretario Técnico. Los Sistemas Estatales guardan estrecha relación con el Sistema Nacional Anticorrupción a través de sus Secretarías Ejecutivas.

Algunos gobiernos estatales han buscado la forma de integrar sus sistemas con designaciones de funcionarios públicos que no son objetivos y que desde el punto de vista de algunos, podrían ser gente de su mismo equipo, lo cual hace crecer el escepticismo en la eficacia de los sistemas. Asimismo, varias legislaturas estatales ya emitieron sus reformas constitucionales en la materia, así como las leyes de sus sistemas locales, pero en algunas se identificaron anomalías en su diseño, así como en la designación de algunas de sus autoridades, lo cual resta objetividad y credibilidad a este mecanismo.

### **Estatus de la Política Anticorrupción por Estado al cierre del 2020**

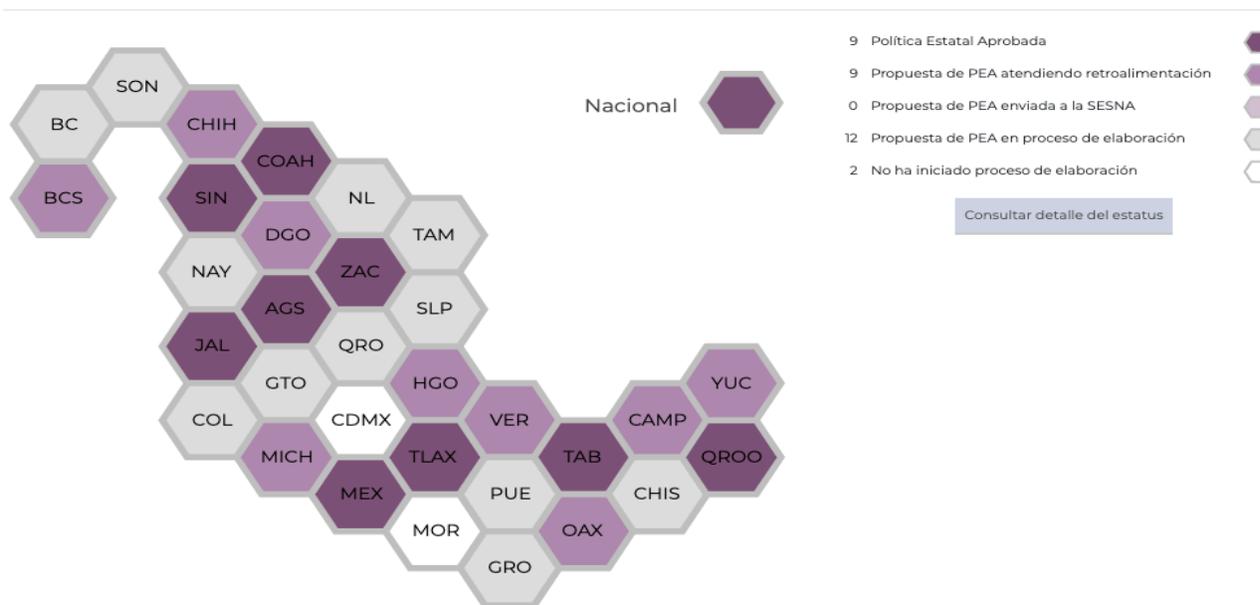
Se han instalado 30 de 32 Sistemas Estatales. Está pendiente Chiapas y el Congreso de la Ciudad de México tuvo que publicar una nueva Ley de su sistema anticorrupción, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) invalidó la ley anterior.

Nueve entidades no cuentan con los cinco integrantes del Comité de Participación Ciudadana Local. Además de Chiapas y la Ciudad de México (que aún no han sido instalados) están Baja California, Baja California Sur, Colima, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca

y Zacatecas. Además de la Ciudad de México y Chiapas, otras tres entidades no han nombrado al titular de la secretaría ejecutiva, el brazo operativo del sistema local anticorrupción: Coahuila, Morelos y San Luis Potosí.

Cinco estados no han nombrado una persona al frente de la Fiscalía Especializada en Hechos de Corrupción: Baja California, Baja California Sur, Ciudad de México, San Luis Potosí y Veracruz. Siete entidades hicieron este nombramiento vía una designación directa, del gobernador o del fiscal general. Once entidades prevén la designación mediante la ratificación de los diputados locales. Finalmente, nueve entidades utilizaron el mecanismo de convocatoria desde el Congreso estatal.<sup>23</sup>

### Estatus de la Política Anticorrupción por Estado al cierre del 2020



Fuente: <https://sna.org.mx/politicas-estatales-anticorrupcion/>

No obstante, las cifras anteriores brindan un panorama general sobre cuál ha sido el avance en la instalación e inicio de operaciones de los Sistemas Estatales Anticorrupción (SEA). Sabemos que algunas leyes locales que integran el marco jurídico anticorrupción no fueron armonizadas conforme al modelo nacional, habiéndose desvirtuado intencionalmente varias de sus disposiciones neurálgicas que definen el diseño u operación de sus sistemas.

<sup>23</sup> <https://contralacorrupcion.mx/sistemas-estatales-anticorrupcion-en-riesgo/> consultado el 12 de noviembre del 2020.

Existen estudios que dan evidencia de esto. Los diagnósticos sobre el grado de armonización de las constituciones locales y de las leyes de los Sistemas Estatales Anticorrupción frente a los modelos nacionales, elaborados por la Secretaría Ejecutiva del SNA, y el Semáforo Anticorrupción, formulado por la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) en colaboración con el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y Transparencia Mexicana, hacen evidente que no basta con completar el número de instrumentos jurídicos publicados que define el marco normativo en anticorrupción de cada estado, sino que los contenidos de dichas leyes deben satisfacer los mínimos establecidos por el Congreso de la Unión o, en su caso, ir más allá, en apego a las mejores prácticas; pero nunca en retroceso, como lo hicieron algunos congresos.

En cuanto al aspecto presupuestario se destaca que, para el 29 de marzo de 2019, 75% de los estados contaba ya con un presupuesto asignado para las Secretarías Ejecutivas de sus sistemas anticorrupción y quedaban pendientes de recursos para este rubro de gasto solo ocho estados.

Cabe mencionar que con esos recursos no solo se financia la estructura operativa de las Secretarías Ejecutivas, sino que *“se pagan los sueldos de los miembros de los Comités de Participación Ciudadana (CPC) en los estados, cuyo presidente encabeza los sistemas locales anticorrupción”*.<sup>24</sup>

Por todo lo anterior, es evidente que todavía falta mucho por trabajar a nivel estatal, sin embargo se requiere también de presupuesto para poder activar su productividad.

## **1.7 Política Nacional Anticorrupción**

La Política Nacional Anticorrupción fue aprobada el 29 de enero del 2020 por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, en ella se define el rumbo estratégico para combatir el problema de la corrupción en México y es resultado de un ejercicio de sistematización y análisis de información y datos obtenidos a través de un mecanismo de consulta pública nacional que permitió recolectar diversas perspectivas que

---

<sup>24</sup> <http://contaduriapublica.org.mx/2020/01/01/sistemas-estatales-anticorrupcion/> consultado el 15 de diciembre del 2020.

la ciudadanía, expertos de organizaciones de la sociedad civil y academia, empresarios y otros actores interesados tienen con respecto al problema de la corrupción; así como del análisis de evidencia como datos oficiales, estudios de organismos internacionales, investigaciones académicas y de organizaciones de la sociedad civil, entre otras fuentes.

La Política Nacional Anticorrupción se enfoca en dar solución a la incapacidad que se ha tenido, desde el Estado, para controlar la corrupción, lo cual pasa por la prevención, investigación y sanción. En este sentido, el objetivo que tiene esta Política es asegurar la coordinación de acciones de todos los entes públicos que integran el Estado mexicano y de los distintos sectores de la sociedad para un control efectivo de las distintas manifestaciones de la corrupción en todos los niveles de gobierno en los próximos años.

El diseño de la Política descansa en 4 ejes específicos y 1 eje transversal, estos ejes tienen por objetivo atender, al menos, los problemas de mayor importancia en el momento inicial del Sistema Nacional Anticorrupción. Asimismo, se dirigen a atajar las posibilidades de llevar a cabo actos de corrupción bajo un enfoque de derechos, a consolidar los mecanismos para identificar las faltas, fortalecer la participación de la ciudadanía y, en su caso, establecer sanciones de conformidad con un marco normativo, completo y eficaz; también permite utilizar los medios de inteligencia institucional, y consolidarlos, para identificar la información y los actores que constituyen las redes de corrupción que proliferan en la administración. Finalmente, *“tienen como objetivo la reducción de los espacios ilícitos o con finalidades indebidas en los que abundan los contactos entre funcionarios públicos y ciudadanos y el alumbramiento de esas áreas grises de la administración en las cuales suceden intercambios discrecionales”*.<sup>25</sup>

A continuación se detallan los 4 ejes estratégicos:

---

<sup>25</sup> “Hacia una política nacional anticorrupción. Bases para una discusión pública”, CIDE, junio, 2018, [https://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-17062018\\_Versi%C3%B3n-Final-1.pdf](https://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-17062018_Versi%C3%B3n-Final-1.pdf) consultado el 15 de diciembre del 2020.



Fuente: <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/01/PNA-resumen-ejecutivo.pdf>

Cada una de las secciones que integran el diagnóstico se dividen a su vez en temas relacionados con los ejes estratégicos y que facilitan su análisis:

<b>Corrupción e impunidad</b>	Prevenición, detección, denuncia, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas Procuración e impartición de justicia en materia de delitos por hechos de corrupción
<b>Arbitrariedad y el abuso de poder</b>	Profesionalización e integridad en el servicio público Procesos institucionales Auditoría y fiscalización
<b>Mejora de la gestión y de puntos de contacto entre gobierno y sociedad</b>	Puntos de contacto gobierno-ciudadanía: trámites, servicios y programas públicos Puntos de contacto gobierno-iniciativa privada
<b>Involucramiento social en el control de la corrupción</b>	Participación ciudadana: vigilancia, colaboración y cocreación Corresponsabilidad e integridad empresarial Educación y comunicación para el control de la corrupción

Fuente: <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/01/PNA-resumen-ejecutivo.pdf>

El fenómeno de la corrupción es un problema sistémico, que forzosamente tiene que encararse interrelacionando los ejes de esta Política, la cual contiene diversas perspectivas, análisis de evidencia y hallazgos que buscan controlar y combatir este fenómeno. Por lo que, no pueden tener un enfoque individual cada eje, sino tienen que trabajar de manera

integral y lograr así un verdadero combate y control a la corrupción desde el ámbito institucional e involucrando a la sociedad.

En la Política Nacional Anticorrupción se resaltan 40 prioridades, las cuales son:

### Eje 1. Combatir la corrupción y la impunidad

**Prioridad 1.**

Desarrollar y ejecutar programas estratégicos que fomenten la coordinación entre las autoridades responsables de atender, investigar, sustanciar, determinar, resolver y sancionar faltas administrativas graves y no graves.

**Prioridad 2.**

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

**Prioridad 3.**

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

**Prioridad 4.**

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

**Prioridad 5.**

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

**Prioridad 6.**

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

**Prioridad 7.**

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

### Eje 1. Combatir la corrupción y la Impunidad

**Prioridad 8.**

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

**Prioridad 9.**

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

**Prioridad 10.**

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

**Prioridad 11.**

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

**Prioridad 12.**

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

**Prioridad 13.**

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

**Prioridad 14.**

Generalizar el diseño, instrumentación y evaluación de servicios profesionales de carrera en todos los ámbitos de gobierno y poderes públicos, basados en el mérito, capacidades, desempeño y habilidades de acuerdo con el perfil de puesto, cargo o comisión, con perspectiva de género y fomento a la diversidad e inclusión.

**Prioridad 15.**

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

## Eje 2. Combatir la arbitrariedad y el abuso poder

### **Prioridad 16.**

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

### **Prioridad 17.**

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

### **Prioridad 18.**

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

### **Prioridad 19.**

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

### **Prioridad 20.**

Impulsar el desarrollo y utilización de metodologías de análisis de datos masivos e inteligencia artificial relacionadas con la identificación de riesgos, la evaluación, la mejora de la gestión, la auditoría y la fiscalización estratégicas de programas, procesos, actividades y funciones en el sector público.

### **Prioridad 21.**

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

### **Prioridad 22.**

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

### **Prioridad 23.**

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

### **Prioridad 24.**

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

### **Prioridad 25.**

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

### **Prioridad 26.**

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

### **Prioridad 27.**

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

### **Prioridad 28.**

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

### **Prioridad 29.**

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

### **Prioridad 30.**

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

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

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

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

### **Prioridad 31.**

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

### **Prioridad 32.**

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

### **Prioridad 33.**

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

### **Prioridad 34.**

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

### **Prioridad 35.**

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

### **Prioridad 36.**

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

### **Prioridad 37.**

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

### **Prioridad 38.**

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

### **Prioridad 39.**

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

### **Prioridad 40.**

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

Fuente: <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/01/PNA-resumen-ejecutivo.pdf>

Desde mi punto de vista, esta Política Nacional Anticorrupción recoge de forma ordenada las propuestas de políticas que indudablemente tienen que estar porque son los principios para hacer frente al tema de la corrupción. En el documento se identifican propuestas que de ser implementadas causarían un gran impacto positivo, por ejemplo el tema de acceso a la información, capacitación de servidores públicos, entre otras.

## **CAPÍTULO II**

# **LA CORRUPCIÓN GENERADORA DE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS**

La noción de Derechos Humanos tiene como eje rector la dignidad de la persona frente al Estado, en donde el poder del Estado debe ejercerse al servicio del ser humano. Actualmente a nivel nacional e internacional se ha reconocido que todo ser humano, por el hecho de serlo, tiene derechos frente al Estado, los cuales se tienen que garantizar y respetar con el fin de satisfacer su realización.

La expresión más notoria de estos derechos esta en el artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que establece:

*“Artículo 1 Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”.*<sup>26</sup>

Esta declaración dio pie a la adopción de nuevos tratados internacionales, en los cuales las partes se obligaban a respetar los derechos proclamados en ella, asimismo surgen organismos internacionales que velan y promueven el respeto a los derechos humanos a nivel mundial.

Por lo que, para esta investigación tomaremos el concepto de Derechos Humanos que emite Amnistía Internacional, una organización a nivel internacional que se encarga de la protección y defensa de estos Derechos y que a la letra dice: *“Los derechos humanos son derechos y libertades fundamentales que tenemos todas las personas por el mero hecho de existir. Respetarlos permite crear las condiciones indispensables para que los seres humanos vivamos dignamente en un entorno de libertad, justicia y paz. El derecho a la vida, a la libertad de expresión, a la libertad de opinión y de conciencia, a la educación, a la vivienda, a la participación política o de acceso a la información son algunos de ellos”.*<sup>27</sup>

Por lo anterior, se deduce que los Derechos Humanos implican obligaciones a cargo del Estado, quien es responsable de respetarlos, garantizarlos o satisfacerlos y, por otro lado, él también es quien los viola, ya que la característica principal de las violaciones a los

---

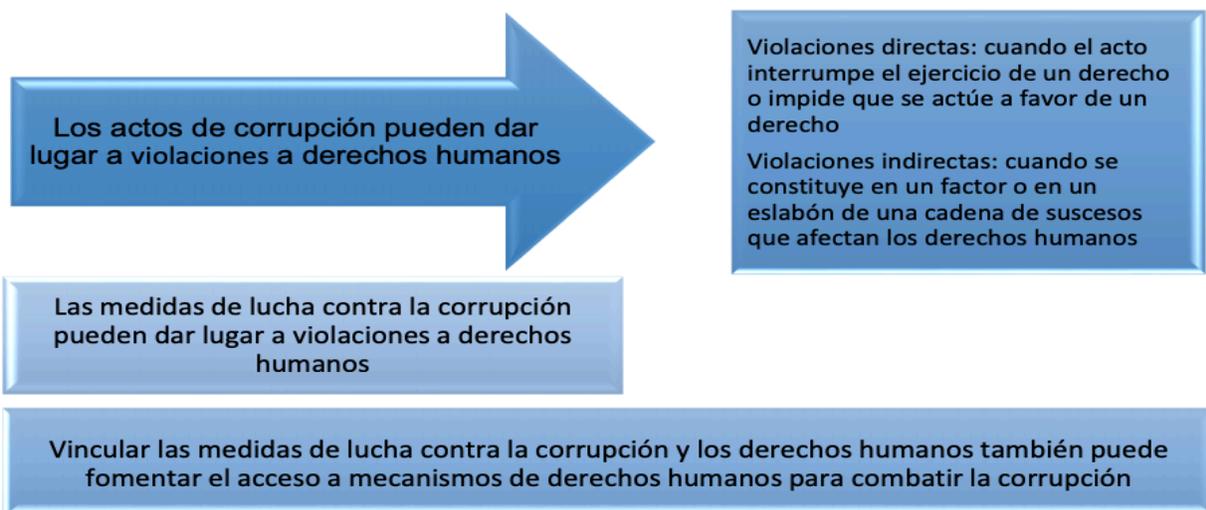
<sup>26</sup> <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/> fecha de consulta 30 de septiembre de 2020.

<sup>27</sup> <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/temas/derechos-humanos/> fecha de consulta el 30 de septiembre de 2020.

Derechos Humanos es que se comenten desde el poder público o gracias a los medios que éste pone a disposición de quienes lo ejercen.

## 2.1 Relación entre corrupción y derechos humanos

Sin duda alguna la corrupción crea grandes afectaciones a los derechos humanos, sin embargo es importante tomar en cuenta el contexto en el que se presenta, ya que la gama de violaciones es extensa. Los actos de corrupción afectan a diversos grupos de personas, pero es de mayor impacto en las personas de escasos recursos, los cuales son discriminados en la mayoría de los casos. *“La corrupción puede ser un elemento de la vulneración de derechos, o bien, un agravante de violaciones preexistentes y afectar a toda la sociedad, debido a consecuencias negativas generales. Dos aspectos en este sentido son: I) se afectan los recursos financieros y económicos, pues se desvían fondos ocasionando reasignaciones que pueden interferir con el goce de los derechos humanos; II) la eficacia del estado social de derecho y la democracia se ve afectada y se resquebraja la confianza de la población en el Estado”.*<sup>28</sup>



Fuente: *“Estudio: Los Derechos Humanos y la Corrupción en México. Análisis de las tendencias en las entidades federativas entre el 2000 y 2014.*

<sup>28</sup> Vázquez Daniel (Coordinador), Cardona Luz y Ortiz Horacio, *“Estudio: Los Derechos Humanos y la Corrupción en México. Análisis de las tendencias en las entidades federativas entre el 2000 y 2014”*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2017.

Es evidente que la corrupción es un fenómeno que afecta los derechos humanos, ya sean derechos civiles, políticos, económicos, sociales, ambientales, etcétera; y pegan con mayor impacto debido a la impunidad que existe, la cual desde luego debilita a las instituciones del Estado generando desconfianza, desigualdad, incremento en los casos de corrupción, entre otras consecuencias. Estas afectaciones son en su gran mayoría de impacto integral, es decir, por ejemplo el derecho a la salud tiene varios componentes como son: acceso al servicio médico, acceso a medicamentos, acceso a infraestructura hospitalaria, por lo que el simple hecho de no brindar alguno de estos afecta en su totalidad el derecho a la salud.

Para identificar si un Estado es responsable de una violación de derechos humanos, se tiene que demostrar que sus acciones u omisiones no se ajustan a las obligaciones nacionales e internacionales de derechos humanos. *“Para determinar si una práctica corrupta específica viola o no un derecho humano, es necesario establecer, primero el alcance y contenido de la obligación del derecho humano en cuestión y si deriva de una ley nacional, tratado internacional, costumbre o principios generales de ley”.*<sup>29</sup>

En México, lamentablemente, se tienen demasiados casos que sirven para ejemplificar esta situación, uno de los que mayor indignación ha causado es el del Gobernador de Veracruz, Javier Duarte, quien es responsable de encabezar una red delictiva que permitió desviar al menos 223 millones de pesos provenientes del erario público, el cual fue entregado a empresas fantasma, empresas que muchas veces no realizaban los servicios para los que fueron contratados o en su defecto no entregaban los bienes o insumos. Peor aún, significó que estos servicios o bienes estaban dirigidos a personas que estaban en la peor condición social y de salud, y esto desde luego, viola un cúmulo de derechos de las personas, desde varios aspectos.

Como se ha explicado, la corrupción no solamente es mala por sí misma, sino por todas las consecuencias que genera repercutiendo en el goce que deberíamos de tener en

---

<sup>29</sup> Zavala De Alba Luis Eduardo, *“Corrupción y Derechos Humanos. Estableciendo el vínculo”*, Instituto Tecnológico y Estudios Superiores Monterrey, 2009, pág. 136.

materia de Derechos Humanos, incluso a nivel internacional, algunos estudios han considerado a la corrupción como un “crimen contra la humanidad”.

## **2.2 Iniciativas internacionales anticorrupción**

Es evidente que el fenómeno de la corrupción a nivel internacional ha ido en aumento, por lo que la preocupación internacional es clara y se ha buscado trabajar a través de diversos instrumentos jurídicos y políticas públicas.

Es a partir de la década de los noventa cuando este fenómeno se introdujo plenamente como tema en la agenda internacional, lo que dio como fruto instrumentos multilaterales para enfrentar dicho fenómeno, tanto a nivel interamericano en la Organización de Estados Americanos y a nivel universal, en las Naciones Unidas.

México ha suscrito tres convenciones internacionales anti corrupción, por medio de las cuales se ha comprometido a cumplir con los compromisos que éstas establecen. La Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Éstas representan los instrumentos internacionales que contribuyen a sustentar las iniciativas y planes de acción anticorrupción de las instituciones gubernamentales y del sector privado en el país.

### **2.2.1 Sistema Interamericano**

El primer instrumento internacional se adopta el 29 de marzo de 1996 adoptado en la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) en el marco de la OEA y entró en vigor el 3 de junio de 1997, a la fecha cuenta con la ratificación de todos los Estados miembros, salvo Cuba. *“En primer lugar dicho instrumento interamericano cuenta con un elevado número de ratificaciones y por ello entró rápidamente en vigor, lo que evidencia la prioridad y relevancia de la temática para los Estados de Región. En segundo lugar, el preámbulo de la Convención contra Corrupción se indica que su fundamento radica en la*

*necesidad de fortalecer y salvaguardar la democracia como condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región.*<sup>30</sup>

El propósito central es la regulación de los actos de corrupción estatal, estableciendo obligaciones de los Estados, entre los cuales establece sistemas de protección de denunciantes, resalta la necesidad de contar con mecanismos para fomentar la participación de la sociedad civil, así como adoptar medidas procesales penales para la persecución de estos ilícitos.

Asimismo, la Convención Interamericana contra la Corrupción pone énfasis en evitar transferencias que permitan el soborno a nivel nacional e internacional, por lo que establece la necesidad de fortalecer el sistema democrático a través de la institucionalidad judicial. Para tales fines la CICC conformaron el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, el cual tiene como objetivo promover la implementación de la CICC y contribuir a sus propósitos; dar seguimiento a los compromisos adquiridos por los Estados, entre otras; y aunque la naturaleza es intergubernamental también tiene previsto recibir opiniones de la sociedad civil.

Este Mecanismo desarrolló distintas leyes modelo, las cuales contienen estándares internacionales para que los Estados las puedan utilizar como herramientas para la elaboración de sus leyes anticorrupción. De esta serie de leyes resaltan las referidas a la Declaración Patrimonial y de Intereses y la relativa al Protección de Denunciantes. Finalmente en el Portal Anticorrupción de las Américas, el Mecanismo incluye las buenas prácticas que los Estados llevan a cabo para implementar las disposiciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción de manera efectiva.

Por lo que respecta a México, se destaca la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, que tiene por objeto establecer, articular y evaluar la política en la materia para la coordinación entre todos los órdenes de gobierno y la participación ciudadana, asimismo se busca el fortalecimiento de la justicia penal, creando fiscalías especiales.

---

<sup>30</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “*Corrupción y derechos humanos*”, Doc. 236, 2029, pág. 22.

A pesar, de diversas acciones que están realizando la mayoría de los Estados, todavía falta mucho por trabajar y más aún hace falta la voluntad política para que estos instrumentos jurídicos realmente cumplan con su fin.

### **2.2.2 Sistema Universal**

Por lo que respecta al ámbito universal la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNCC) fue adoptada el 31 de octubre de 2003 y entró en vigor el 14 de diciembre de 2005, a la fecha 186 Estados miembros de la ONU la ratificaron.

*“La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) observa que, a diferencia de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICCC), el texto de Naciones Unidas plantea un enfoque amplio respecto de la responsabilidad de prevención y erradicación de en los casos de corrupción, que se extiende más allá de los Estados, mediante el apoyo y la participación de organizaciones, personas y comunidades. Los objetivos que se proponen en el documento convencional son la prevención, fomentar la cooperación internacional, promover la integridad, rendición de cuentas y la debida gestión de los asuntos y bienes públicos.”<sup>31</sup>*

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) está dividida en ocho secciones:

- 1) Disposiciones generales;
- 2) Medidas preventivas;
- 3) Penalización y aplicación de la ley;
- 4) Cooperación internacional;
- 5) Recuperación de activos;
- 6) Asistencia técnica e intercambio de información;
- 7) Mecanismos de aplicación y;
- 8) Disposiciones generales

---

<sup>31</sup> Íbidem, pág. 25.

Aunque está la CNUCC, no contiene normas vinculadas directamente con derechos humanos pues ya que únicamente incluye una serie de disposiciones que tratan temas relevantes para la materia.

Un ejemplo de la creación de instrumentos encaminados a la lucha contra la corrupción es la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptada en el año 2000; la Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales en 1997 de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo.

Todos estos instrumentos se han dado gracias a la labor de agenda política para mitigar el fenómeno de la corrupción y si bien no tratan de manera explícita el tema de los derechos humanos, es evidente que de alguna manera se están protegiendo.

### **2.3 Obligaciones de los Estados en casos de violaciones de derechos humanos por hechos de corrupción**

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos analiza la corrupción y su vínculo con el incumplimiento de las obligaciones generales del Estado en materia de derechos humanos, ya que por un lado pueden configurar violaciones a derechos humanos; y por el otro, la corrupción puede afectar el goce y ejercicio de los derechos humanos.

*“Los Estados Parte de la Organización de Estados Americanos (OEA) se han comprometido a respetar y garantizar los derechos fundamentales de todas las personas sometidas a su jurisdicción a la luz de la normativa de la Carta de la OEA, la Declaración Americana sobre derechos y deberes del hombre (DADyDH), de la Convención Americana sobre derechos humanos (CADH), y los demás instrumentos del sistema interamericano. El respeto de los derechos humanos es un principio fundamental de la Organización, que guía las acciones de cada Estado Parte.”<sup>32</sup>*

---

<sup>32</sup> *Íbidem*, pág. 101.

En este sentido, se resalta la labor que realiza la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al analizar los estándares en materia de prevención, investigación y sanción de los hechos relacionados con el fenómeno de la corrupción, esto a la luz de las obligaciones contraídas por Estados; asimismo, busca evitar la impunidad en casos de corrupción que afecten directa o indirectamente el goce y ejercicio de los derechos humanos.

Para finalizar, es importante mencionar la labor que tiene la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual establece los derechos y garantías que permiten comprender el alcance de las obligaciones de los Estados con relación a las vulneraciones de los derechos humanos como consecuencia de hechos de corrupción.

### **2.3.1 Obligación para adoptar medidas para prevenir la vulneración de derechos vinculados a hechos de corrupción**

Es necesario comenzar este punto delimitando la responsabilidad internacional del Estado, la cual se funda en actos u omisiones de cualquier poder u órgano de éste, independientemente de su jerarquía, que violen la Convención Americana, y se genera en forma inmediata el ilícito atribuido al Estado. *“En tales supuestos, para establecer que se ha producido una violación de los derechos consagrados en la Convención no se requiere determinar la culpabilidad de sus autores o su intencionalidad y tampoco es preciso identificar individualmente a los agentes a los cuales se atribuyen los hechos violatorios. Es suficiente que exista una obligación del Estado que haya sido incumplida por éste.”*<sup>33</sup>

Las obligaciones que reitera la Comisión en este sentido para los Estados Parte se pueden englobar en lo siguiente:

- La obligación de garantía en el deber de los Estados Parte de adoptar todas las medidas necesarias y adecuadas para prevenir los hechos de corrupción que pueden configurar violaciones a derechos humanos. Este deber abarca todas las medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos.

---

<sup>33</sup> Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *“Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos”*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párrafo 39.

- La obligación general de los Estados Parte de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. En este punto es importante el deber de actuar con debida diligencia, los Estados tienen la obligación jurídica de prevenir, razonablemente las violaciones de derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro de su jurisdicción para poder identificar a los responsables e imponerles la sanción correspondiente y a la vez asegurar a las víctimas una adecuada reparación.

Es de resaltar el deber de prevención que tienen los Estados Parte, el cual se extiende a una obligación positiva de las autoridades, en el sentido de tomar medidas operativas para proteger a individuos o grupos, como denunciantes y testigos de hechos de corrupción, cuya vida o integridad se encuentre en riesgo.

En este sentido, los Estados deben adoptar medidas institucionales como legislación, procedimientos rápidos y accesibles con sistemas de alerta rápida que incluyan una evaluación de riesgos, para garantizar así una adecuada protección de quienes se ven afectados por la corrupción estructural, tanto por los resultados de la corrupción, como por quienes denuncian y la combaten. Estas medidas van desde actuaciones específicas de protección de un individuo amenazado en el goce y ejercicio de sus derechos a medidas de políticas públicas destinadas a crear ambientes propicios para la protección de los derechos humanos.

A manera de ejemplo se menciona el caso de México, en donde se cuenta con el Mecanismos de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

Es posible que en algunos casos se presente una afectación de derechos y que no suponga la consumación de una violación de derechos, porque exista un límite o restricción legítima. *“Al respecto es importante precisar que la corrupción nunca puede ser un elemento que justifique una restricción de derechos, sin embargo, es posible considerar a la lucha contra la corrupción como un objetivo legítimo para la restricción de derechos conforme a los estándares internacionales. En ese sentido, para que un Estado pueda restringir legítimamente el goce y ejercicio de derechos humanos es necesario que concurren cinco*

*elementos: I) legalidad; II) la existencia de un fin legítimo; III) la idoneidad, es decir la determinación de si existe una relación lógica de causalidad de medio a fin entra la distinción y el fin que se persigue; y, IV) la necesidad, esto es, la determinación de si existen alternativas menos restrictivas e igualmente idóneas; v) la proporcionalidad en sentido estricto, es decir el balance de los intereses en juego y el grado de sacrificio de uno respecto del otro.”<sup>34</sup>*

En estos casos si se cumple con todos los criterios descritos, entonces serán legítimas las políticas restrictivas.

### **2.3.2 Obligación de investigar hechos de corrupción**

Los Estados tienen la obligación de investigar conductas que afectan los derechos humanos y que están protegidos en la Convención Americana, esta obligación general deriva de lo establecido en el artículo 1.1:

*“1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”<sup>35</sup>*

Asimismo, el artículo 25 de la misma Convención, establece la responsabilidad que tienen los Estados Parte de diseñar y consagrar normativamente un recurso eficaz que ampare a las personas contra actos que violen sus derechos fundamentales. A su vez, el artículo 2 incluye la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la observancia efectiva de los derechos y libertades consagrados en la misma, así como la adopción de medidas para suprimir las normas y prácticas de cualquier naturaleza que representen una violación a las garantías previstas en la Convención.

---

<sup>34</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Corrupción y derechos humanos”, Doc. 236, 2029, pág. 105.

<sup>35</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)

Es así, que en el momento en que las autoridades tengan conocimiento sobre una conducta que haya afectado los derechos protegidos en la Convención Americana deben de iniciar una investigación, la cual debe de contar con los medios legales disponibles para poder llegar a la verdad de los hechos y en su caso, el enjuiciamiento y eventual castigo del o los autores. Durante el proceso de investigación y el trámite judicial, las víctimas deben tener amplias oportunidades para participar y ser escuchados, tanto en el esclarecimiento de los hechos y la sanción del o los responsables, como en la búsqueda de una justa compensación.

*“En casos de corrupción, la obligación de investigar conlleva el deber de dirigir los esfuerzos del aparato estatal para desentrañar las estructuras que permitieron esas afectaciones, sus causas, sus beneficiarios y sus consecuencias, y no sólo descubrir, enjuiciar y en su caso sancionar a los involucrados de manera inmediata. Es decir, la protección de derechos humanos debe ser uno de los fines centrales que determine el actuar estatal en cualquier tipo de investigación de casos de corrupción.”<sup>36</sup>*

De este modo, los Estados tienen la obligación de contar con medidas eficaces encaminadas a prohibir, investigar y sancionar actos de corrupción, tanto de agentes estatales como de personas, entes u organizaciones privadas. Más aún, tienen la obligación de realmente ejercer la justicia, ya que la impunidad es uno de los factores que contribuyen a que el fenómeno de la corrupción siga en aumento e incluso se normalice esta actividad.

### **2.3.3 Obligación de reparar a la víctimas de corrupción**

Si el hecho es atribuible al Estado, entonces surge la obligación de reparar integralmente a las víctimas de corrupción que constituyan violaciones de derechos humanos. La reparación consiste en asumir las consecuencias de dicho acto u omisión ilícitos, en donde deben de adoptar medidas de restitución, satisfacción, compensación y garantías de no repetición respecto de la víctima directa e indirecta y la sociedad en su conjunto. La obligación de reparar es relevante en materia de corrupción porque *“desde una perspectiva de derechos humanos, los Estados tienen la obligación no solo de enjuiciar esos*

---

<sup>36</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Corrupción y derechos humanos”, Doc. 236, 2029, pág. 108.

*delitos, sino también de adoptar medidas para combatir las repercusiones negativas de este fenómeno*".<sup>37</sup>

La Comisión considera que la erradicación de la corrupción, cuando ésta tiene características estructurales, obliga a los Estados a adoptar todas las medidas coherentes, coordinadas, adecuadas y eficaces para dicho fin. Si los Estados no adoptan todas las medidas a su alcance para erradicar el fenómeno de corrupción están incumpliendo con su deber de respetar y garantizar los derechos humanos y de esta forma están incumpliendo sus obligaciones internacionales en la materia, y en consecuencia tienen el deber de reparar los daños causados.

El sistema interamericano de derechos humanos ha establecido la obligación de los Estados de actuar con debida diligencia en respuesta a las violaciones de derechos humanos. Este deber involucra cuatro obligaciones principales:

- la obligación de prevenir,
- la obligación de investigar,
- la obligación de sancionar, y;
- la obligación de reparar las violaciones de derechos humanos

Esta obligación de actuar con debida diligencia implica el deber de los Estados de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos humanos y procurar la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.

México tiene la obligación constitucional de reparar violaciones a derechos humanos; aunado a esto, la resolución 1/18 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos establece que los Estados deben promover y adoptar medidas para reparar el daño a víctimas de corrupción.

---

<sup>37</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "*Corrupción y derechos humanos*", Doc. 236, 2029, pág. 110.

Dicha teoría establece, en esencia, varias medidas para reparar el daño por violaciones a derechos humanos, tales como: I) *de restitución*, que tienen por objetivo devolverle a la víctima la situación anterior a la violación del derecho humano en cuestión; II) *de compensación*, consistentes en indemnizar a la víctima por los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicas; III) *de satisfacción*, que buscan reparar el daño inmaterial teniendo una repercusión pública; IV) *de rehabilitación*, consistentes en la atención médica, psicológica, psiquiátrica de la víctima, así como asesoría jurídica; y v) *garantías de no repetición*, las cuales consisten en la adopción de medidas tendientes a evitar que las violaciones a derechos humanos vuelvan a ocurrir.

Por otra parte, en México el papel de las víctimas ha tomado toda una nueva dimensión en términos de procuración e impartición de justicia penal. Lo cual resulta bastante claro cuando se trata de delitos como el robo, homicidio, violación, secuestros, o cualquier otro que afecte bienes jurídicos o derechos de manera individual. Sin embargo, la dificultad para identificar quién es la víctima en caso de delitos que afectan a toda la colectividad, como la corrupción, ha generado una importante controversia en el sistema jurídico mexicano debido a las implicaciones procesales que eso conllevaría.

Por lo tanto, es difícil identificar cuando se trata de una víctima de corrupción, y un punto de partida es determinar quién es víctima de acuerdo a la legislación mexicana. El artículo 108 del Código Nacional de Procedimientos Penales de México la define como el sujeto pasivo que resiente directamente sobre su persona la afectación producida por la conducta delictiva.

Asimismo, identificar cuál es el bien jurídico que tutelan los delitos conocidos como de “corrupción”, y quién es el titular de ese bien jurídico. En cuanto a lo primero, tanto la doctrina como criterios judiciales han establecido que los delitos como cohecho (soborno), desvío de recursos públicos y entrega ilegal de contratos para obtener beneficios, tienen como bien jurídico tutelado la adecuada administración pública, es decir, que el Estado funcione correctamente y bajo estándares y parámetros legales. En algunos casos también se tutela el patrimonio público.

Entonces, el titular de tales bienes jurídicos no es un individuo, ni tampoco una o varias instituciones, sino **la ciudadanía o la sociedad en general**, por lo cual, puede afirmarse que se trata de bienes jurídicos de carácter colectivo. En este sentido, la sociedad podría tener este carácter ante los delitos de corrupción.

Si bien este ejemplo puede parecer novedoso en el debate anticorrupción, no lo es en el derecho ambiental. Conforme al artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental de México, cualquier persona que denuncie un delito ambiental será considerada como víctima para efectos del procedimiento penal. Esto es ya un importante avance en la forma en que los ciudadanos pueden hacer valer sus derechos no solo individuales sino también colectivos.

En materia anticorrupción, aunque a primera vista pareciera sencillo pensar que al tratarse de un bien jurídico colectivo todos los ciudadanos pueden invocar su titularidad para hacer valer sus derechos frente a la comisión de un delito de corrupción, en la práctica ello ha resultado sumamente complejo. A nivel global, uno de los documentos que ha abordado con mayor detenimiento esta problemática, es la resolución del Grupo de Trabajo sobre la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CAC/COSP/WG.2/2016/CRP.1) en la que se establece que:

*“Mientras que la Convención no provea una definición sobre quién es víctima de corrupción, es importante adoptar una noción amplia e inclusiva que reconozca tanto a individuos, entidades y estados como posibles víctimas de corrupción; La sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales juegan un papel importante en asegurar que las víctimas de corrupción sean representadas en los procedimientos, y como tales deben estar facultadas para denunciar el delito, aportar evidencia, representar a las víctimas o presentar denuncias de interés público. La reparación del daño causado por el delito no debe estar basado en una interpretación restrictiva del concepto de daño, sino en un análisis amplio del daño causado por el acto de corrupción. Ello debe incluir el reconocimiento del daño colectivo causado a la sociedad.”<sup>38</sup>*

---

<sup>38</sup> ¿Quiénes son las verdaderas víctimas de la corrupción? Blog Justicia en las Américas <https://dplfblog.com/2020/03/05/quienes-son-las-verdaderas-victimas-de-la-corrupcion/>

Actualmente, el Plan Nacional Anticorrupción hace referencia a la reparación del daño por violaciones a derechos humanos derivados de actos de corrupción. Específicamente en el eje uno, prioridad dos, la octava acción sugerida consiste en fomentar el desarrollo de una estrategia para resarcir el daño de víctimas por hechos de corrupción, bajo un enfoque de respeto y garantía de los derechos humanos.

Por lo anterior, debemos de comenzar a identificar como estos actos de corrupción afectan de manera directa e indirecta a los derechos humanos, por lo cual nos convierte en víctimas, por tanto, ejercer nuestros derechos en cuanto la reparación del daño, que considero va más enfocada también en que este fenómeno de la corrupción deje de realizarse de manera común e impune.

## **2.4 Actuación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos**

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo público autónomo del Estado mexicano, es decir, no depende de ninguna otra autoridad. Su misión es la defensa, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos reconocidos en el orden jurídico mexicano, los tratados internacionales y las leyes. La Comisión tiene competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

Es importante para seguir avanzando en esta investigación dejar claras las atribuciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las cuales están establecidas en el artículo 6 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el cual establece lo siguiente:

*I.- Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos;*

*II.- Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:*

*a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;*

*b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente en tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;*

*III.- Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

*IV.- Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política;*

*V.- Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos a que se refiere la fracción anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley;*

*VI.- Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;*

*VII.- Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país;*

*VIII.- Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos;*

*IX.- Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional;*

*X.- Expedir su Reglamento Interno;*

*XI.- Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos;*

*XI Bis.- Presidir y garantizar el cumplimiento de las atribuciones conferidas al Mecanismo Nacional de Prevención, en términos de lo establecido en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; XII. Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema de*

*reinserción social del país mediante la elaboración de un diagnóstico anual sobre la situación que éstos guarden. En dicho diagnóstico deberán incluirse, además de las evaluaciones que la Comisión pondere, datos estadísticos sobre el número, las causas y efectos de los homicidios, así como de las riñas, motines, desórdenes, abusos y quejas documentadas que sucedan en las prisiones, centros de detención y retención federales y locales. El diagnóstico se hará del conocimiento de las dependencias federales y locales competentes en la materia para que éstas elaboren, considerando las opiniones de la Comisión, las políticas públicas tendientes a garantizar el respeto de los derechos humanos de los internos;*

*XIII.- Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos;*

*XIV.- Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos;*

*XIV Bis.- La observancia del seguimiento, evaluación y monitoreo, en materia de igualdad entre mujeres y hombres;*

*XV. Investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas, y*

*XVI. Las demás que le otorgue la presente Ley y otros ordenamientos legales.”<sup>39</sup>*

A pesar de lo anterior, se considera que pueden robustecerse estas atribuciones si se generan mecanismos jurídicos, legales y de política pública para establecer el impacto de las diferentes formas de corrupción en el efectivo disfrute de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, asimismo fortalecer los medios para monitorear y evaluar los programas sociales, con énfasis en los ámbitos donde la corrupción es más frecuente.

---

<sup>39</sup> Artículo 6 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

## **CAPÍTULO III**

# **ACCIONES CONTRA LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO**

### **3.1 Historia del combate a la corrupción en México**

En el caso de México, durante la etapa fuerte del autoritarismo la corrupción fue increíblemente mayor que la que había existido en otros tiempos. La razón es muy sencilla: el poder gubernamental, en ese entonces, no tenía contrapeso alguno, no había nadie que pudiera llamar a cuentas a los funcionarios públicos, no existía un poder judicial independiente y las instituciones necesarias para hacer efectivas las responsabilidades de los funcionarios. La corrupción era el régimen, lo que sucedía, sin embargo, es que la corrupción no era pública, no se denunciaba, no había juicios contra funcionarios corruptos, los medios no informaban sobre ella y los particulares no la entendían como un proceso ilegal y dañino.

La corrupción no tiene especificaciones de tiempo o lugar. Ella es intemporal, que si bien es un problema de los individuos que muestran conductas ilícitas es también resultado de una sociedad que funciona con un sistema que no es el apropiado.

De ahí que la problemática que encierra la corrupción representa el mayor de los desafíos y es motivo de preocupación para el Estado moderno. Como antídoto, nada mejor que hacer efectiva la división de poderes como la forma adecuada del control, porque es el recurso que permite cumplir con uno de los supuestos básicos del Estado democrático: honesto, defensor de las libertades públicas, transparente en el funcionamiento, y dialogante con los ciudadanos.

Es así, que el Gobierno Mexicano a lo largo de la historia ha implementado programas, acciones, encaminados a atacar este mal denominado “corrupción”; sin embargo, no ha logrado obtener resultados positivos, esto debido a que gran parte de los funcionarios públicos siguen estando inmersos en actividades ilícitas y en paralelo la sociedad, en su gran mayoría, ve a la corrupción como parte de su cultura y forma de vida.

México, tal y como demuestran los resultados de diferentes estadísticas que se analizan en este trabajo, es un país corrupto (y, en cierto sentido, siempre lo ha sido). En los últimos años, sin embargo, éste se ha vuelto el tema central de la conversación pública. La corrupción es el objeto de investigaciones periodísticas y materia recurrente en la retórica de los políticos.

Con la finalidad de conocer los antecedentes en este tema, se realiza una reseña de algunos programas que ha lanzado el Estado Mexicano desde el año 1882 (primera política pública en materia de anticorrupción).

### 3.1.1 El combate a la corrupción 1982-2000

De los sexenios más recientes en donde se lanzó por parte del gobierno un mecanismo para trabajar en el combate a la corrupción, fue el del presidente **Miguel De la Madrid**, el cual abarcó el sexenio de 1982 a 1988, en ese entonces México vivía una profunda crisis económica, la recién nacionalización de la banca pintaba un escenario de incertidumbre.

Su programa de gobierno partía de que México necesitaba cambiar para poder dar respuesta a los grandes problemas que nos aquejaban y entre ellos uno de los más graves era la corrupción, por lo que uno de los principales discursos de campaña fue *“Estamos pasando por épocas difíciles y dolorosas, necesitamos abordar la superación de estos retos con vigor, imaginación y con talento, para ellos es imprescindible la renovación moral de la sociedad. Una sociedad que tolera, que permite la generalización de conductas inmorales y corruptas es una sociedad que se debilita, es una sociedad que decae”*.<sup>40</sup>

Este discurso de campaña lo aterrizó con la implementación de la primera política pública contra la corrupción: El programa “renovación moral de la sociedad”, el cual fue promovido para tratar de impedir la enorme corrupción de los funcionarios y trabajadores públicos. Esta renovación moral exigía que el Estado asumiera tres responsabilidades fundamentales:

1. Prevenir la corrupción en sus relaciones con la sociedad. Para ello, la administración pública debe ser honesta, profesional y eficaz; se deben remover cargas burocráticas que agobian a la sociedad. Es indispensable

---

<sup>40</sup> Provencio Marco, “*De la Renovación Moral al Sistema Nacional Anticorrupción*”, Periódico Milenio, 29 de mayo de 2015, <https://www.milenio.com/opinion/marco-provencio/la-intemperie/de-la-renovacion-moral-al-sistema-nacional-anticorrupcion-i> consultado el 17 de noviembre de 2019.

poner a disposición del pueblo el poder del Estado, para que sea él mismo, la gran fuente de protección de sus derechos.

2. Identificar, investigar, procesar y sancionar con legalidad, eficiencia, severidad e imparcialidad, la corrupción.
3. Utilizar todos los medios a su alcance para que la sociedad, en especial la niñez y la juventud, refuercen su formación en los valores nacionales fundamentales y en las responsabilidades individuales y sociales que ellos imponen.

La exigencia de renovación moral también imponía responsabilidad al pueblo, a la sociedad. El presidente De la Madrid ocupó como principal bandera “la renovación moral de la sociedad”, la cual era una combinación de voluntad social y de varias reformas jurídicas. Por un lado, había que “estimular la creación de una voluntad colectiva” para que en toda actividad mandara siempre el interés del país por encima del interés individual, por lo tanto se tenían que implementar medidas para reformar la conducta humana en este aspecto, al tiempo de fortalecer las facultades de auditoría para prevenir.

Para dar cumplimiento a lo anterior, se reformaron los artículos 108 al 114; 22, 73, 74, 78, 94, 97, 127 y 134 constitucionales para actualizar la responsabilidad de los servidores públicos, se buscaba prevenir que los funcionarios se aprovecharan de su posición para promover negocios en obras públicas o incurrieran en otras prácticas corruptas, regular las prestaciones, prohibir el uso de bienes y servicios para la promoción política personal y evitar negocios ilícitos en los contratos del gobierno y sus empresas.

Derivado de lo anterior se crearon las siguientes figuras:

- La primera Secretaría de la Contraloría de la Federación.
- La Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos.
- Se instauró la figura delictiva de “enriquecimiento inexplicable”.

### **Resultado de la aplicación de la “renovación moral”:**

Durante este sexenio no se presentaron tantos escándalos en materia de corrupción; sin embargo, es de resaltarse que en este periodo ocurrieron los sismos de septiembre de 1985, los que causaron por lo menos cinco mil muertes y destrucción material hasta por cinco mil millones de dólares, De la Madrid se mantuvo lejos de la tragedia. Fue hasta el

tercer día cuando se decidió a salir y lo hizo para volar en helicóptero sobre la ciudad devastada, lejos del drama que vivían los capitalinos. Desde luego, se le cuestionó sobre el manejo del problema y sobre todo el ocultamiento de cifras de muertos y heridos, a lo cual no hubo respuestas que dejaran satisfecha a la sociedad. La misma indolencia mostró en 1988, cuando el huracán Gilberto destruyó gran parte de Cancún y produjo la muerte de centenares de personas.

Como un acto positivo de Miguel De la Madrid, fue la detención de Arturo Durazo, “el negro Durazo”, no vinculado a la ‘nobleza’ del Partido, por lo tanto venía a ser el más fácilmente encausable. Lerma Candelaria era otro expediente delincencial abierto; Díaz Serrano, el ex presidencial, el de mayor carga, involucrado en sobornos de Pemex.<sup>41</sup> Pero en general, la mayoría de los mencionados eran miembros con suficiente arraigo e influencia en el Partido, por lo que no habrían de verse afectados; cuando mucho separados momentáneamente de los cargos públicos.

A manera de conclusión, es evidente que el combate a la corrupción quedaba como uno de tantos buenos propósitos de campaña o de principio de sexenio, la corrupción era uno de los permanentes defectos del Gobierno.

### **Carlos Salinas de Gortari**

Carlos Salinas de Gortari gobernó de 1988 a 1994, es uno de los presidentes más **polémicos** que ha tenido México, esto debido a la forma en la que ascendió a la presidencia ya que fue una de las elecciones más polémicas de la historia reciente, en las que hubo diversas irregularidades y claroscuros que hasta la fecha no se han esclarecido.

Algunos lo han llamado el presidente **más inteligente** que haya tenido el país mientras que para otros su nombre es sinónimo de **corrupción**.

Si bien no implementó o dio continuidad a algún programa en materia anticorrupción, pues si lanzó una estrategia que podría determinarse como una acción para legitimar su

---

<sup>41</sup> <https://crisolplural.com/2012/08/18/miguel-de-la-madrid-1982-1988-crisis-neoliberal-y-el-inicio-del-salinato/> 14 de diciembre de 2019.

poder, esta acción consistió en imponerse al poder corrupto del sindicalismo petrolero que lideraba Joaquín Hernández Galicia “la Quina”, poniendo fin a una larga historia de chantajes y corrupción de un pequeño grupo que actuaba fuera de la ley.

En su libro *“La vía radical”*, Porfirio Muñoz Ledo hace una radiografía del primer tecnócrata que ostentó la Presidencia de la República en México: *“Carlos Salinas de Gortari fue el Copérnico de la corrupción. Nos colocó en otro horizonte: el de la sumisión del Estado a los poderes fácticos y transnacionales. En el trasfondo de esta metamorfosis está el fraude electoral de 1988. A Salinas de Gortari lo convirtieron en el villano favorito del país, en su figura se abolió la regla no escrita priísta de no atacar al presidente saliente y a su familia, convirtiéndolo en sinónimo de la peor corrupción en México”*.<sup>42</sup>

La popularidad de Salinas llegará a su máximo nivel, pese a la disminución sistemática del poder adquisitivo de las clases medias y bajas, ya que parecía que México había superado la crisis por la vía de la libre empresa y el libre comercio, pero el asesinato del cardenal Juan Jesús Posada Ocampo, el alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional EZLN, los asesinatos de Colosio y de José Francisco Ruiz Massieu, comenzarán a poner en duda las esperanzas de la gente, el sueño de Salinas de ingresar al primer mundo se convertirá en pesadilla y con la aprehensión de su hermano Raúl acusado de asesinato y corrupción, el prestigio de Carlos Salinas de Gortari se derrumbó para siempre y con ello su aspiración de convertirse en el primer secretario de la Organización Mundial de Comercio.

Por lo anterior, se puede concretar que la prioridad del gobierno de Carlos Salinas, no fue más que enfocarse en aspectos de modernización económica, por lo que dejó de lado acciones para mitigar la corrupción y, por el contrario, este periodo rebasó los actos corruptos cometidos por un gobierno ya que la privatización de empresas y bienes públicos se convirtió en la fuente brotante de la corrupción. De esa época datan fortunas personales de empresarios y ex servidores públicos.

---

<sup>42</sup> Aguilar Torres Marco Antonio, Diario Impacto.mx “El basta contra la corrupción” <http://impacto.mx/larevista/el-basta-contra-la-corrupcion/> consultado el 14 de diciembre de 2019.

## Ernesto Zedillo Ponce de León

El expresidente Ernesto Zedillo gobernó durante el sexenio de 1994-2000, a él le tocó padecer y contribuir en la decadencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Una agrupación política a la que le magnificaban sus desaciertos, más que sus aciertos, ya que en gran medida la percepción de la sociedad era que el partido se había convertido en un nido de corrupción. En su mensaje de toma de posesión señaló: *“El gobierno no es lugar para amasar riqueza. Quien aspire a esto, deberá hacerlo fuera de mi gobierno y con apego a la ley”*.<sup>43</sup>

Zedillo, impulsó una opinión consultiva a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que dotara de contenido el artículo 6 de la Constitución, lo cual derivó en una nueva comprensión del derecho al acceso a la información, con base en los cambios constitucionales que se habían hecho al artículo 6 en 1977, incluyendo la prerrogativa de que el Estado debía garantizar el acceso a la información.

En el mismo sentido, con el objeto de transparentar las acciones del gobierno, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo de la Administración Pública, refirió la importancia del uso de tecnologías de la información para tal efecto, específicamente mediante el sistema de “Compras Gubernamentales (Compranet)” que había sido creado por Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 1997. En este sistema, se incorporó la información de las licitaciones de la Administración Pública Federal. Además, dicho sistema fue impulsado a nivel estatal y se crearon sistemas semejantes en los Órganos Estatales de Control (OEC), aunado a la implementación de mejoras en los Sistemas de Quejas Denuncias y Atención a la Ciudadanía y el Sistema de Atención Telefónica (Sactel) en los estados.

En 1996, bajo el esquema de descentralización de la Administración Pública que las contralorías pasaron a formar parte de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo de la Administración Pública, dándose un paso en 1997 al sistema descentralizado de Quejas y

---

<sup>43</sup> Revista Proceso, <https://www.proceso.com.mx/168435/cronica-de-rituales-y-criticas-por-inferencia> consultado el 14 de diciembre de 2019.

Denuncias, el cual facilitó la conformación de una base de datos nacional para las peticiones ciudadanas. Lo anterior, significó un cambio importante en el sistema de fincamiento de responsabilidades de los servidores públicos, pues la descentralización de las Contralorías de las dependencias responsables, implicó un cierto grado de independencia y autonomía para la imposición de sanciones.

El 28 de diciembre de 1994 se promulgó la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a efecto de modificar su artículo 37 y dar paso a la creación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Asimismo, el 12 de abril de 1995, se expidió su Reglamento Interior, promoviendo una nueva estructura orgánica. De esta manera, además de las tradicionales funciones de control y vigilancia de las responsabilidades de los servidores públicos, que habían sido asignadas desde su creación en 1982 durante el mandato de Miguel de la Madrid, se establecieron nuevas atribuciones relativas a la modernización y mejora de la función administrativa.

Además, como parte de las acciones implementadas, se aprobó el denominado *Programa para la Modernización de la Administración Pública*<sup>44</sup> (PROMAP) el cuál abordaba un enfoque de combate a la corrupción basado entre otras acciones, en mejores formas de promoción y desarrollo de recursos humanos y habilidades de los servidores públicos. Se trataba, pues, de un programa que tendría por objeto eliminar la brecha entre la relación del salario y las plazas de los servidores públicos, por lo cual se incorporó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el cumplimiento de este programa. El objetivo principal de esta coordinación entre la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, sería que la primera realizaría una propuesta de servicio profesional de carrera para que la Secretaría de la Contraloría la revisara y la propusiera al Ejecutivo Federal para su aprobación. Sin embargo, el referido proyecto de ley no fue aprobado durante ese sexenio, y fue hasta el Gobierno de Vicente Fox Quesada que se aprobó la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

---

44

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/341908/XVII\\_PER\\_ODO\\_DEL\\_PRESIDENTE\\_ERNESTO\\_ZEDILLO\\_PONCE\\_DE\\_LE\\_N.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/341908/XVII_PER_ODO_DEL_PRESIDENTE_ERNESTO_ZEDILLO_PONCE_DE_LE_N.pdf) consultado el 19 de diciembre de 2019.

### **3.1.2 El combate a la corrupción 2000-2012**

Es importante resaltar este sexenio, ya que fue la transición entre el sistema autoritario del Partido Institucional Revolucionario, al partido de alternancia, el Partido Acción Nacional. Existía en la sociedad un hartazgo de la forma de gobierno, por lo que la gran mayoría decidió dar el “voto del cambio”, esperando que las cosas se manejaran de manera diferente; sin embargo, en materia de combate a la corrupción, a pesar de que se establecieron diversos mecanismos encaminados a la transparencia y rendición de cuentas, pues en la práctica no se vieron reflejadas las acciones.

#### **Vicente Fox Quesada**

Este expresidente cubrió el sexenio de 2000-2006, quien en su Plan Nacional de Desarrollo (PND) amplió los esfuerzos por combatir la corrupción. En dicho PND se retomó la necesidad de fortalecer al Estado de derecho, combatir los niveles de corrupción en México y dar absoluta transparencia a la gestión y desempeño de la Administración Pública Federal.

EL PND 2000-2006, planteó promover en todas las dependencias y entidades descentralizadas prácticas eficientes en el uso de recursos, además de transparentar las funciones de dichas dependencias, y así eliminar a la corrupción, con el fin de seguir una política de buen gobierno. De esta forma, el PND estableció una serie de objetivos y estrategias que abarcaban ámbitos del desarrollo social y humano, crecimiento con calidad y un enfoque de orden y respeto. Éste último buscaba defender la soberanía y la seguridad nacional, además de contribuir a que las relaciones políticas ocurriesen dentro de un marco de gobernabilidad democrática, a través de la construcción de una relación de colaboración entre los poderes de la Unión.

Así, se señaló que era necesario abatir la corrupción, gobernar con transparencia, garantizar la seguridad pública y brindar una procuración de justicia adecuada. En dicho PND, se pueden identificar diversos párrafos donde el tema de la corrupción es recurrente. Por ejemplo, se señala que “Nadie puede decirse satisfecho mientras existan millones de familias viviendo en la miseria. No podemos sentirnos satisfechos mientras sigamos ocupando los primeros lugares del mundo en corrupción e impunidad”.

Uno de los grandes intereses de esa administración fue combatir a la corrupción, y para tal fin se planteaban una serie de objetivos rectores y estrategias en ese sentido. El Gobierno asumió diferentes objetivos rectores en el área del orden y el respeto, específicamente el objetivo rector **número 6. “Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la administración pública federal, aborda el combate a la corrupción.”**<sup>45</sup>

Las estrategias que conformaron ese objetivo fueron:

- a) Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública;
- b) Controlar y detectar prácticas de corrupción;
- c) Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad;
- d) Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad;
- e) Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.

**El objetivo rector 7. “Garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana”**<sup>46</sup> establecía una estrategia referente al combate a la corrupción, específicamente en la estrategia c) Combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales. Finalmente, el PND 2001-2006 contemplaba la creación de un programa especial para el combate a la corrupción. Las principales metas logradas referentes al combate a la corrupción fueron dos. Por un lado, lograr la aprobación de una nueva Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para prevenir conductas ilícitas de servidores públicos, dotar a la autoridad de mayores elementos que le permitieran aplicar con eficiencia las medidas correctivas de conductas irregulares a fin de evitar la impunidad y garantizar la impartición de justicia administrativa. Por otro lado, el de diseñar y aprobar una Ley Federal de Acceso a la Información y Transparencia de la Gestión Pública. La primera de estas leyes fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, con el principal objetivo de reglamentar a los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público; establecer obligaciones, responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público; especificar las autoridades competentes y el

---

<sup>45</sup> Idem.

<sup>46</sup> Idem.

procedimiento para aplicar dichas sanciones; y llevar el registro patrimonial de los servidores públicos.

Con la expedición de esta Ley quedó cubierta una de las metas más ambiciosas de la administración de Vicente Fox. Respecto a la segunda de estas leyes, el 11 de junio de 2002 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Dicha ley tuvo como principal objetivo garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los Órganos Constitucionales Autónomos o con autonomía legal, así como cualquier otra entidad federal.

Como objetivos específicos de la ley se planteaban promover la transparencia de la gestión pública mediante la difusión de información que generan los sujetos obligados; garantizar la protección de los datos personales en posesión de dichos sujetos; favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos; así como mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos. De forma paralela, fue creado el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, como un órgano de la Administración Pública Federal con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión.

Otro logro que cabe mencionar en el marco del PND de dicho sexenio fue el proyecto de ley, en 2002, que buscaba establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal. Además, se realizó el programa piloto "Quejas y denuncias de Servidores Públicos", con la finalidad de atender y dar resolución satisfactoria a quejas y denuncias por parte del público en general.

También se ejecutaron otras iniciativas que ayudaron al cumplimiento de los objetivos del PND referentes al combate a la corrupción, como la puesta en marcha del programa "Empresa Transparente" que promovía y difundía información sobre el combate a la corrupción en medios de comunicación. Adicionalmente, se celebran diálogos especializados sobre el tema y se ejecutaron campañas masivas para combatir la corrupción bajo el lema "Ya no más mordidas" (Organización de los Estados Americanos, 2009). Cabe

mencionar que, desde el sexenio de Vicente Fox, las Tecnologías de la Información (TICs) comenzaron a ser útiles para el combate a la corrupción. Fue así que se crearon diversas plataformas, como el Sistema Electrónico de Atención Ciudadana, para controlar, dar seguimiento y evaluar el desahogo de las peticiones ciudadanas; el Sistema de Trámites Electrónicos Gubernamentales "TRAMITANET", para realizar y gestionar diversos trámites oficiales vía electrónica, solicitar distintos servicios públicos y presentar quejas y denuncias; y el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales "COMPRANET", para realizar licitaciones automatizadas y posibilitar a proveedores y contratistas presentar en forma electrónica sus propuestas y dar seguimiento a todos los actos de contratación.

Por otro lado, a través del Decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de abril de 2002, se aprobó la creación del programa sectorial denominado Programa Nacional de Combate contra la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001 – 2006 con la finalidad de organizar los esfuerzos gubernamentales para prevenir y sancionar la corrupción en las instituciones públicas; mejorar su eficacia, eficiencia y honestidad; hacer obligatoria la rendición de cuentas; y propiciar la participación activa de la población.

### **Felipe Calderón Hinojosa**

Felipe Calderón gobernó durante el sexenio de 2006-2012 y fue en este periodo donde nuevamente el combate a la corrupción fue parte de la política nacional incluida en el PND 2007-2012<sup>47</sup>. Dentro de éste, se subrayaba la necesidad de impulsar la consolidación de una administración ética y eficaz; transparente y responsable; que rindiera cuentas; que combatiera y castigara la arbitrariedad, la corrupción y la impunidad; y que continuara abriendo espacios a la participación ciudadana y al escrutinio social. Los objetivos y estrategias donde se incorporaron acciones sobre el tema fueron los siguientes:

- OBJETIVO 1. Garantizar la certeza jurídica y predictibilidad en la aplicación de la ley para toda la población.

---

<sup>47</sup> <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm> consultado el 15 de diciembre de 2019.

- ESTRATEGIA 2.2. Combatir la corrupción a lo largo de todo el proceso de impartición de justicia, para ofrecer condiciones equitativas en la resolución de disputas.
- OBJETIVO 4. Modernizar el sistema de justicia penal encaminado a lograr un marco normativo que garantice justicia pronta y eficaz.
  - ESTRATEGIA 4.4. Promover la implementación gradual de juicios orales.
- OBJETIVO 6. Fortalecer el sistema penitenciario para garantizar que se haga respetar la ley y se apoye la readaptación social de manera eficaz.
  - ESTRATEGIA 6.2. Combatir la corrupción al interior de los centros de readaptación social.
- OBJETIVO 8. Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado.
  - ESTRATEGIA 8.4. Desarticulación de cadenas delictivas mediante la destrucción de los nodos de creación de valor.
- OBJETIVO 9. Generalizar la confianza de los habitantes en las instituciones públicas, particularmente en las de seguridad pública, procuración e impartición de justicia.
  - ESTRATEGIA 9.2. Transparentar los procesos de operación de los servicios públicos que reciben los ciudadanos.
- OBJETIVO 10. Combatir a la corrupción de forma frontal.
  - ESTRATEGIA 10.1. Promover una cultura anti-corrupción,
  - 10.2 Difundir las sanciones que se aplican a los servidores públicos que incurrir en comportamientos ilícitos, para activar los mecanismos de sanción social,
  - 10.3 Reducir los trámites burocráticos con la finalidad de abatir la discrecionalidad,
  - 10.4 Consolidar el esquema de trabajo de los órganos internos de control para disminuir los riesgos de corrupción y opacidad en el sector público,
  - 10.5 Fortalecer los sistemas de prevención, supervisión y control de la corrupción, y
  - 10.6 Crear y mejorar mecanismos que faciliten la denuncia pública de los funcionarios que incurran en prácticas ilícitas.

Adicionalmente, uno de los principales logros con respecto a la armonización legislativa durante el periodo, fue la aprobación y publicación el 11 de junio de 2012, de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, la cual buscaba establecer procedimientos y sanciones ejemplares a proveedores y contratistas del Gobierno Federal, de los poderes y órganos constitucionales que participaran en actos de corrupción. Además, el Gobierno Federal impulsó la reforma constitucional en materia de acceso a la información, con la intención de proteger el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos en los tres poderes públicos y órdenes de gobierno.

Por otro lado, el 6 de marzo de 2012, fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación los Lineamientos generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones (Lineamientos de Ética e Integridad).

Es importante resaltar que, durante este periodo el gobierno mexicano participó en diversas reuniones en el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Por otro lado, es durante este periodo que México entra a la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA).

Por otra parte, el presidente Felipe Calderón, continuó dando impulso al Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008- 2012, publicado el 11 de diciembre de 2008 en el Diario Oficial de la Federación. Dicho programa se estructuró a partir de seis objetivos estratégicos:

- 1) Consolidar una política de Estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas;
- 2) Fortalecer la fiscalización de los recursos públicos y mejorar el control interno de la Administración Pública Federal para que contribuya a la efectividad y el desempeño de las instituciones;
- 3) Contribuir al desarrollo de una cultura de apego a la legalidad, de ética y responsabilidad pública;
- 4) Institucionalizar mecanismos de vinculación y participación ciudadana en el combate a la corrupción y la mejora de la transparencia y la legalidad;

5) Establecer mecanismos de coordinación de acciones para el combate a la corrupción en la Administración Pública Federal; y

6) Combatir la corrupción en instituciones del gobierno federal que participan en la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como en la ejecución de sanciones penales.

Sin embargo, *“Al término de la presidencia de Vicente Fox en 2006, los resultados alcanzados por el programa oficial dejan abiertas muchas preguntas. En primer lugar, en el Programa se definieron una serie de indicadores, pero en el VI Informe de Gobierno no se da cuenta puntualmente de cada uno de ellos. Lo que se informa no coincide con lo que originalmente se había propuesto, por ejemplo, el número de entidades que adoptaron el Código de Ética de la APF no se reporta en el informe de gobierno. También, se iba a generar un catálogo de áreas críticas, es decir, susceptibles de prácticas corruptas sobre las cuales se generarían sistemas de control, pero no se menciona nada al respecto en el Informe. El primer dato que llama la atención es el número absoluto de quejas y denuncias, cuya evolución histórica muestra que durante el gobierno de Fox cayó a sus niveles más bajos desde su creación, mientras que alcanzó su mayor nivel durante la administración de Ernesto Zedillo (1994–2000). Estos datos pueden interpretarse como una reducción real de la corrupción y la ineficiencia administrativa, de manera que los ciudadanos tuvieran menos razones para quejarse. Otra posibilidad es que no se les facilitara poner una queja o hubiera escepticismo respecto al futuro de las mismas”*.<sup>48</sup>

Si bien es incierto el resultado en materia de combate a la corrupción en este sexenio, pues también se deja ver que fueron diversas las acciones y mecanismos implementados, los cuales desde luego, no se verían resultados a corto plazo, pero lo que puede verse a manera real es que la gran mayoría de los servidores públicos no se apegaron en su totalidad al llevar a cabo las conductas establecidas en los Códigos de Ética y como consecuencia la corrupción siguió de manera notoria en este sexenio.

---

<sup>48</sup> Serrano Sánchez Jesús Antonio, *“La política oficial de combate a la corrupción en México: una revisión”*, [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-00632009000300010#g1](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632009000300010#g1) consultado el 15 de diciembre de 2019.

A manera de conclusión se puede observar que en este sexenio se tuvieron más acciones en materia de combate a la corrupción, las cuales a pesar de ponerse, en su mayoría en práctica, no se lograron grandes cambios en la percepción y en la comisión de actos de corrupción.

### **3.1.3 El combate a la corrupción 2012-2018**

#### **Enrique Peña Nieto**

Este periodo estuvo gobernado por Enrique Peña del 2012 al 2018, aquí es donde se ve, aparentemente, un mayor esfuerzo en el tema de combate a la corrupción, el cual se encuentra plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

En dicho Plan se incluye el combate a la corrupción como parte de uno de los objetivos para contribuir a la meta nacional de México en Paz, específicamente, en el Objetivo 1.4. Garantizar un Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente, se plantea la estrategia 1.4.3. Combatir la corrupción y transparentar la acción pública en materia de justicia para recuperar la confianza ciudadana. El Plan Nacional de Desarrollo viene acompañado de una estrategia, así como de una serie de líneas de acción, las cuales se refieren al Sistema Nacional Anticorrupción:

- 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, así como de coadyuvar en la persecución de los delitos relacionados con dichos actos.
- Desarrollar criterios de selección y evaluación del desempeño y competencias profesionales.
- Fortalecer los mecanismos de coordinación entre las diferentes instancias y autoridades de la Administración Pública Federal responsables del combate a la corrupción.

A manera gráfica se mostrarán los instrumentos que contienen acciones en materia de combate a la corrupción:



Fuente: Elaboración propia

### **Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018**

Existen también programas nacionales que establecieron al menos una acción en materia de combate a la corrupción puesto que se reconoce que es un problema que afecta desde distintos ámbitos. Con la finalidad de hacerle frente a la corrupción se estableció la estrategia 2.1.1.4. que se enfoca en generar información e inteligencia especializada para identificar y evaluar integralmente todos los aspectos que contribuyen a la generación de corrupción, impunidad y violencia.

### **Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018**

Es un programa relativo a la Procuraduría General de la República, explícitamente se alinea a los esfuerzos establecidos en el PND para combatir la corrupción, aunque, además, cuenta con la estrategia específica para combatir la corrupción y transparentar la actuación del personal sustantivo ante la ciudadanía.

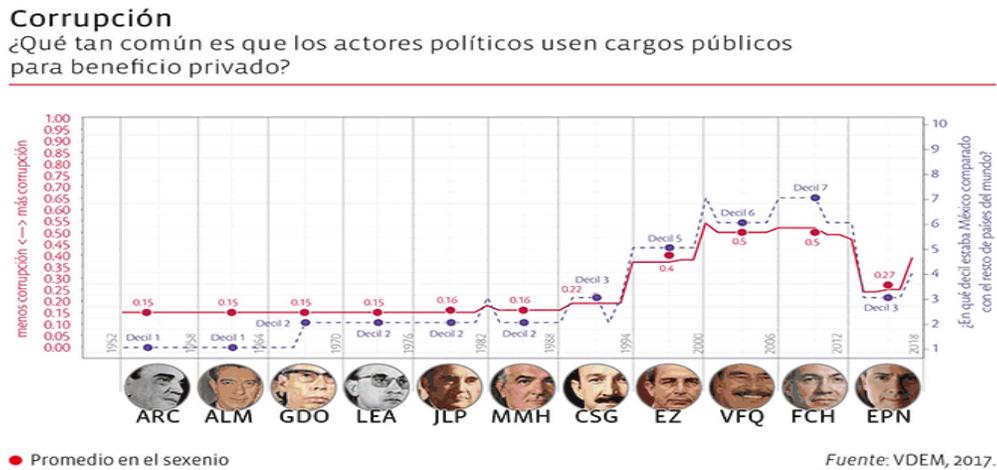
### **Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018**

También cuenta con acciones en combate a la corrupción, sobre todo en las corporaciones policiales y en la atención de denuncias ciudadanas mediante el fortalecimiento de la vinculación de las instituciones de seguridad y justicia con la ciudadanía y fortaleciendo el sentido de pertenencia de los servidores públicos.

A manera de conclusión se pueden identificar la gran cantidad de acciones en materia anticorrupción, de las cuales resalta la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, con el cual se pretende coordinar a las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes

en la prevención, detención y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y control de recursos públicos.

## Gráfica de la percepción que la población tiene de los presidentes respecto a la corrupción ejercida durante su sexenio



Fuente: <https://americanuestra.com/el-pais-deja-pena-numeralia-esencial/> consultado el 21 de enero del 2020.

Esta percepción que tiene la población respecto a los funcionarios que detenta el poder es una forma de medir el actuar del gobierno en turno, sin embargo resulta importante destacar que para que esta corrupción logre materializarse también influye, en la mayoría de los casos, la población. Es por tal motivo que se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, para poder enfrentar este problema desde los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil.

### 3.1.4 Comisiones Anticorrupción en la H. Cámara de Diputados

Los primeros esfuerzos para combatir la corrupción en el Congreso de la Unión tienen origen durante la LIX Legislatura, cuando fueron creadas las primeras comisiones o grupos de trabajo en la materia en ambas Cámaras del Congreso. El 29 de abril de 2004, se aprobó la creación de la comisión especial encargada de darle seguimiento a los hechos de corrupción e involucramiento de funcionarios públicos del estado de Morelos con el narcotráfico. Más adelante, el 7 de septiembre de 2005, se aprobó la integración de un grupo de trabajo denominado Capítulo mexicano de parlamentarios latinoamericanos contra la corrupción, con el objeto de estudiar e impulsar propuestas legislativas dirigidas al combate de todas las formas de corrupción.

El 5 de octubre de 2010, se creó el grupo de trabajo encargado de investigar denuncias de corrupción sobre la Comisión Federal de Electricidad, en la cual lograron reunir más de dos millones de firmas de ciudadanos afectados por el servicio de esa empresa y dichas denuncias fueron presentadas ante la Comisión de San Lázaro para su debido proceso legal.

Finalmente, el 16 de octubre de 2012, la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados aprobó el acuerdo parlamentario respecto a la integración de las comisiones ordinarias de la LXII Legislatura, en donde la Comisión de Función Pública se transformó en la Comisión de Transparencia y Anticorrupción. Esta comisión surgió con la finalidad de contribuir activamente en la expedición y homologación del marco legal correspondiente a la Cámara de Diputados, referente a la prevención y combate a la corrupción en los diferentes niveles y ámbitos de gobierno, así como sus controles transversales mediante el efectivo acceso a la información pública, la transparencia proactiva y la rendición de cuentas.<sup>49</sup>

### **3.2 Reformas constitucionales**

Para dar vida a todo el mecanismo que compone tanto al Sistema Nacional Anticorrupción, como a los Sistemas Anticorrupción Locales, se realizaron una serie de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo cual se mencionan las más relevantes en la materia:

**El artículo 113** fue modificado en su totalidad con la finalidad de dar vida al Sistema Nacional Anticorrupción, desde su creación, su integración y sus principales funciones, asimismo se incluyeron a los Sistemas Locales Anticorrupción, el artículo quedó de la siguiente manera:

*“Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre la autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención,*

---

<sup>49</sup> [www5.diputados.gob.mx](http://www5.diputados.gob.mx) 15 de diciembre de 2019.

*detención y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:*

- I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6º de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana.*
- II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y*
- III. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determina la Ley:*
  - a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales.*
  - b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;*
  - c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;*
  - d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;*

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

*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 el mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.*

*Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción”.<sup>50</sup>*

Con esta reforma se dio vida al tanto Sistema Nacional Anticorrupción y los Sistemas Locales, dicho Sistema es un mecanismo que coordina a los tres órdenes de gobierno y a la sociedad civil, con el cual se busca frenar y castigar los actos de corrupción que aquejan a nuestra sociedad. Asimismo, se describió la estructura de cada organismo y como lo compone.

En el año de 2014, el Grupo Parlamentario de Acción Nacional propuso que los bienes derivados del delito de enriquecimiento ilícito, se juzgaran de conformidad al procedimiento de extinción de dominio, con el objetivo de cumplir con los objetivos de la Convención de las Naciones Unidas y la Convención Interamericana contra la Corrupción y así sancionar de manera correcta el enriquecimiento ilícito. Anteriormente, se juzgaba mediante el decomiso, el cual no era efectivo en la mayoría de los casos por ser demasiado lento, ya que era necesario determinar la culpabilidad del servidor público.

Por lo anterior, se reformó el **artículo 22** para agregar el enriquecimiento ilícito y así poder juzgar en materia de extinción de dominio. Así se logra la pérdida absoluta del dominio que tenía el particular sobre ciertos bienes, y su aplicación a favor del Estado y mediante

---

<sup>50</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 113, texto vigente.

una acción que tiene carácter jurisdiccional donde el Estado evalúa la situación de los bienes cuando se tienen sospechas fundadas de su procedencia.

Se modificó también el **artículo 73**, el cual incluye nuevas facultades al Congreso de la Unión:

- Expedir leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación.
- Expedir la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
- Expedir la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- Expedir la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

También se adiciona la facultad a la Cámara de Diputados para designar, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, a los titulares de los Órganos Internos de Control de los organismos con autonomía reconocida en la Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto Federal.

El **artículo 76** se adiciona que el senado ratificará el nombramiento que haga el Ejecutivo Federal del secretario de control interno, es decir, del Secretario de la Función Pública. Asimismo, se modifica el **Título Cuarto de la Constitución** para quedar de la siguiente manera: De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, Patrimonial y del Estado.

Por lo que hace al **artículo 108** se agrega un último párrafo para especificar que los servidores públicos estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.

Por último, el **artículo 109**, en relación a la responsabilidad penal de los servidores públicos y particulares se adiciona que los delitos por hechos de corrupción serán sancionados en los términos de la legislación penal aplicable. Por lo que hace a los

particulares establece que podrán demandar y ser indemnizados por los daños que el Estado cause con motivo de su actitud administrativa irregular.<sup>51</sup>

### **3.3 Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción**

Esta Ley se crea con la finalidad de detallar la reforma cosnsitucional del mes de mayo de 2015 sobre el artículo 113, por el cual se crea el Sistema Nacional Anticorrupción. Es así que se describen los métodos y formas para llevar a cabo la coordinación que se realizará entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México.

La Ley determina la actuación de los órganos que componen el Sistema Nacional Anticorrupción, para que cumplan con la finalidad de prevenir, investigar y sancionar las faltas administrativas y los hechos de corrupción. Con esta Ley se pretende estructurar el Sistema, estableciendo su composición, atribuciones, herramientas, objetivos, funcionamiento y administración, destacando lo siguiente:

1) Establece la composición, atribuciones y objetivos del Comité Coordinador del Sistema, que se constituye como la instancia responsable de establecer e implementar, políticas públicas, bases generales y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección de hechos de corrupción, disuasión de faltas administrativas, fiscalización y control de recursos públicos y de los mecanismos de suministro e intercambio, sistematización y actualización de la información sobre estas materias. El cual por voluntad constitucional se integra por el titular de la Auditoría Superior de la Federación, el titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, el titular de la Secretaría de la Función Pública; el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; quien presida del organismo garante de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; un representante del Consejo de la Judicatura Federal; un representante del Comité de Participación Ciudadana.

---

<sup>51</sup> Artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto vigente.

2) Para el buen funcionamiento del Sistema Nacional, se instituye la figura del Presidente quien será designado de manera rotativa y fungirá como representante del Sistema, vigilando el cumplimiento de los acuerdos generados; así mismo, a propuesta del Presidente el Pleno del Comité Coordinador elegirá al Secretario Ejecutivo el cual se constituye como el órgano operativo del Sistema y gozará de autonomía técnica, de gestión y presupuestal.

3) Establece las atribuciones, funcionamiento, selección y composición del Comité de Participación Ciudadana cuyo objetivo principal es vigilar, prevenir y detectar actos de corrupción y faltas administrativas, así como coordinar y encausar los esfuerzos de la sociedad civil en el combate contra la corrupción.

4) Instaura las bases mínimas de integración, funcionamiento y coordinación que habrán de seguir los Sistemas Locales Anticorrupción, tanto a nivel Estatal como Municipal, para de esta forma erradicar el control histórico del Gobernador o del Presidente Municipal sobre los órganos encargados del combate a la corrupción.

5) Determina el diseño, alcances, facultades y formas mínimas de operación de los órganos encargados del Control Interno, para lograr alcanzar los objetivos institucionales, la salvaguarda de los recursos públicos, así como prevenir la corrupción y la ineficiencia administrativa.

6) Dentro del Sistema, la Auditoría Superior de la Federación y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción se instituyen como Órganos de Control Externo, la primera, constituida como el órgano responsable de vigilar la cuenta pública para identificar posibles irregularidades en los recursos y participaciones federales que se ejercen en la federación, los estados y municipios, y la segunda, como el órgano investigador con las más amplias facultades que, en su caso, consignará ante jueces federales posibles delitos relacionados con actos de corrupción.

7) Instituye el servicio profesional de carrera de los servidores públicos que participan en el Sistema Nacional Anticorrupción y en el Sistema Nacional de Fiscalización, para que sea el mérito y la capacidad lo que rijan el servicio público y no así el compadrazgo y la camaradería.

8) Crea el Sistema Nacional de Fiscalización que coordina las acciones de los órganos de fiscalización en el país para generar condiciones que permitan un mayor alcance en sus revisiones, evite duplicidades, permita un intercambio efectivo de información, homologue los criterios de planeación, ejecución y reporte de auditorías, estableciendo una serie de deberes para quienes conforman el Sistema, entre otras cosas.

9) Crea la plataforma digital del Sistema Nacional Anticorrupción, la cual estará compuesta, por al menos el Sistema de Evolución Patrimonial y de declaración de intereses, el Sistema de Información de Compras Públicas, el Sistema Nacional de Servidores Públicos Sancionados, el Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional de Fiscalización, el Sistema de denuncias públicas de actos de corrupción. Asimismo, se establecen los objetivos, descripción, estructura, y operación de los Sistemas antes mencionados.

10) Establece las bases mínimas que todos los órganos, instituciones, dependencias y entidades del Estado mexicano, deben seguir con relación a las políticas de prevención, detección de la corrupción.

11) Implementa, como atribución del Sistema Anticorrupción el establecer las distintas formas de evaluación de las políticas y medidas de combate a la corrupción en todo el Estado mexicano, así como el diseño de indicadores que midan, tanto el fenómeno de la corrupción, así como las medidas que el Estado toma para combatirlo.

12) Establece los mecanismos de participación ciudadana en el combate a la corrupción, destacando las figuras del testigo social, las auditorías sociales y las redes de participación ciudadana.

### **3.4 Ley General de Responsabilidades Administrativas**

Esta Ley se crea con la finalidad de distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para determinar responsabilidades administrativas de los servidores públicos, así como las obligaciones y sanciones por los actos u omisiones que cometan y los particulares que puedan estar involucrados.

Además, en su **artículo 7** se estableció claramente cuáles serían los principios y directrices que regirían la actuación de los servidores en todos los entes públicos, tanto en el ámbito federal como local, lo cual se muestra en el siguiente cuadro:

Fracción	Principio o Directriz
I	Actuar, conocer y cumplir las facultades y atribuciones contenidas en las disposiciones jurídicas que regulan el ejercicio de sus funciones.
II	Conducirse con rectitud, sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener un beneficio personal o a favor de terceros, ni buscar ni aceptar dádivas o similares de personas u organizaciones.
III	Satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas sobre intereses particulares o ajenos al bienestar de la población.
IV	Dar a la personas en genera el mismo trato, sin conceder privilegios o preferencias a organizaciones o personas, no permitir intereses o prejuicios que afecten su toma de decisiones de manera objetiva.
V	Actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados y al mejor desempeño de sus funciones según sus responsabilidades.
VI	Administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad sujetándose a los principios de honradez, austeridad, eficacia, eficiencia, economía y transparencia para satisfacer los objetivos a los que estén desitnados.
VII	Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.
VIII	Conservar la confianza que la sociedad les ha conferido; tendrán una vocación absoluta de servicio a la sociedad, y preservarán el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares.
IX	Evitar y dar cuenta de los intereses que puedan entrar en conflicto con el desempeño responsable y objetivo de sus facultades y obligaciones.
X	Abstenerse de asociarse para establecer cualquier tipo de negocio privado que afecte el desempeño imparcial y objetivo en razón de intereses personales o familiares, hasta el cuarto grado por consanguinidad o afinidad.
XI	Separarse legalmente de los activos e intereses económicos que afecten de manera directa el ejercicio de sus responsabilidades en el servicio público y que constituyan conflicto de intereses.
XII	Abstenerse de intervenir o promover, por sí o por interpósita persona, en la selección, nombramiento o designación para el servicio público de personas con quienes tenga parentesco por filiación hasta el cuarto grado o por afinidad hasta el segundo grado.
XIII	Abstenerse de realizar cualquier trato o promesa privada que comprometa al Estado mexicano.

Fuente: Elaboración propia con información del artículo 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas

Estas directrices dan gran referencia para el actuar de cada servidor público en el ejercicio de sus funciones, son muy claras y específicas, todas con la finalidad de controlar e ir erradicando la corrupción dentro de las aras del gobierno; sin embargo, es importante que cada servidor público a la toma de su puesto las conozca a detalle, incluso si es necesario desarrollar cursos que logren conscientizar y sensibilizarlos.

Por su parte el **artículo 8** la Ley determina a las instancias responsables de hacerla cumplir en el ámbito federal:

- La Secretaría de la Función Pública
- Los Órganos Internos de Control
- La Auditoría Superior de la Federación y las Entidades de Fiscalización Superior de las entidades federativas
- Los Tribunales

De estos serán sus equivalentes locales en el ámbito estatal.

- Por lo que respecta al Poder Judicial será competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal.

Además de esta función, se les confiere a la Secretaría a los Órganos Internos de Control, así como sus homólogos locales a emitir códigos de ética para orientar la actuación de los servidores públicos.

En este punto es importante resaltar que los Códigos Ética han existido desde sexenios pasados y no han arrojado resultados positivos, ya que sólo se toman como códigos informativos por parte de los servidores públicos, por tal motivo la corrupción se ha elevado a cifras preocupantes. Estos Códigos en la actualidad pueden volverse más efectivos si son observables por cada servidor público.

Además de estos Códigos, se han establecido otros mecanismos para regir el actuar de los servidores públicos, tales como: *“inclusión de la obligación de los servidores públicos de presentar su declaración patrimonial, de intereses y su constancia de declaración fiscal de forma obligatoria. Estas tres declaraciones se registrarán en la Plataforma Digital Nacional del Sistema Nacional Anticorrupción y los formatos con los contenidos de dichas declaraciones serán propuestos por el Comité de Participación Ciudadana. La información patrimonial y de intereses será pública salvo los rubros cuya publicidad puedan afectar la vida privada y podrá ser revisada aleatoriamente por los Órganos Internos de Control, la Secretaría de la Función Pública y homólogos locales para asegurarse de su veracidad. De forma similar, la Ley incluye también un nuevo régimen para los servidores públicos que participen en contrataciones públicas, con el fin de establecer en la Plataforma Digital*

*Nacional una lista de quienes intervengan en estos procedimientos previniendo así posibles anomalías*<sup>52</sup>

Con esta disposición los servidores públicos federales que inicen o concluyan un cargo deberán presentar sus declaraciones con los nuevos formatos a partir del 1 de enero del 2020 y quienes ya lo hayan presentado deberán de presentar la declaración de modificación con los nuevos formatos. Asimismo, los servidores públicos del ámbito federal que no se encontraban obligados a presentar declaración de situación patrimonial y de intereses antes de la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas deberán de presentar su primera declaración durante el mes de mayo del 2020. A nivel estatal y municipal, los nuevos formatos deberán ser técnicamente operables a partir del mes de mayo del 2021.

Por último, es importante mencionar que esta Ley estableció en su Título Tercero las faltas administrativas de los servidores públicos y actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves. Se realiza una clasificación entre aquellas de carácter grave y no grave, así como las sanciones tanto a servidores públicos como a particulares en caso de que se les demuestre responsabilidad en la comisión de alguna falta administrativa, los particulares podrán ser sancionados económicamente, imponiéndoles una multa o indemnización, inhabilitados para participar en contrataciones del gobierno.

### **3.5 Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa**

Esta Ley se creó para establecer la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa como miembro del Sistema Nacional Anticorrupción, entre ellas se destaca lo establecido en el artículo 1:

*“...El Tribunal Federal de Justicia Administrativa es un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena.*

---

<sup>52</sup> [https://ethos.org.mx/wp-content/uploads/2017/11/VersionFinal\\_Manual\\_SNA\\_ResponsabilidadesAdministrativasPenales\\_Ethos-1.pdf](https://ethos.org.mx/wp-content/uploads/2017/11/VersionFinal_Manual_SNA_ResponsabilidadesAdministrativasPenales_Ethos-1.pdf) consultado el 7 de enero del 2020.

*Formará parte del Sistema Nacional Anticorrupción y estará sujeto a las bases establecidas en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley General correspondiente y en el presente ordenamiento.*

...<sup>53</sup>

El artículo 6 establece la conformación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y es de la siguiente manera:

- Sala Superior: integrada por 16 magistrados.
- La Junta de Gobierno y Administración: se encarga de la administración, vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional. Se integra por el presidente del Tribunal, dos magistrados de sala superior, dos magistrados de sala regional.
- La Salas Regionales: Estarán integradas por tres magistrados cada una y tienen carácter de ordinarias, auxiliares, especializadas y mixtas.

A partir del artículo 37 se detalla la competencia de las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas. Posteriormente, en el artículo 38 establece que estas Salas conocerán de:

“... ”

*A) Los procedimientos y resoluciones a que se refiere el artículo 4 de esta Ley, con las siguientes facultades:*

*I. Resolverán respecto de las faltas administrativas graves, investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control respectivos, según sea el caso, ya sea que el procedimiento se haya seguido por denuncia, de oficio o derivado de las auditorías practicadas por las autoridades competentes;*

*II. 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. Así como fincar 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*

---

<sup>53</sup> Artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Texto vigente.

*III. Dictar las medidas preventivas y cautelares para evitar que el procedimiento sancionador quede sin materia, y el desvío de recursos obtenidos de manera ilegal.*

*B) Los procedimientos, resoluciones definitivas o actos administrativos, siguientes:*

*I. Las 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;*

*II. Las 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;*

*III. De las resoluciones 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*

*IV. Las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la legislación aplicable, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos.”<sup>54</sup>*

Estas Salas también dictarán resoluciones definitivas sobre actos administrativos en cuestiones de distinta índole en relación a contratos de obra pública, indemnizaciones por responsabilidad patrimonial del Estado, recursos administrativos, entre otras.

### **3.6 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

Una de las principales reformas a esta Ley consistió en establecer el papel de la Secretaría de la Función Pública como parte fundamental del combate a la corrupción, dándole la responsabilidad de vigilar a la Administración Pública Federal.

En el marco del Sistema Nacional Anticorrupción, se establece que la Secretaría de la Función Pública debe establecer bases y principios que permitan el cumplimiento de las

---

<sup>54</sup> Artículo 38 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Texto Vigente.

responsabilidades de sus integrantes. Debe también informar periódicamente al Comité Coordinador, así como al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Asimismo, debe reportarles el resultado de la revisión del “ingreso, manejo, custodia y ejercicio de recursos públicos federales, y promover ante las autoridades competentes, las acciones que procedan para corregir las irregularidades detectadas.

Esta Secretaría es responsable de normar y llevar el registro de los servidores públicos de la Administración Pública Federal, así como de recabar y resguardar la información de sus declaraciones patrimoniales y de intereses. En este sentido, debe verificar el contenido de las declaraciones anteriores a través de investigaciones y registrar en el expediente de los servidores públicos las sanciones administrativas que tengan firme. También debe conocer e investigar las conductas de los servidores públicos de la Administración Pública que puedan constituir responsabilidades administrativas.

De igual manera, *“la Secretaría de la Función Pública es la encargada de formular, con apego a lo establecido por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, la política general de la Administración Pública Federal con el fin de establecer acciones que propicien “la integridad, la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquella genere”. Además, la Secretaría de la Función Pública es la responsable de emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal y las reglas de integridad para el ejercicio de la función pública”*.<sup>55</sup>

Con estas reformas se incluyó que el nombramiento del titular de esta dependencia será nombrado por el Ejecutivo Federal y deberá ser ratificado por el Senado de la República, situación que no sucedía.

---

<sup>55</sup> [https://ethos.org.mx/wp-content/uploads/2017/11/VersionFinal\\_Manual\\_SNA\\_ResponsabilidadesAdministrativasPenales\\_Ethos-1.pdf](https://ethos.org.mx/wp-content/uploads/2017/11/VersionFinal_Manual_SNA_ResponsabilidadesAdministrativasPenales_Ethos-1.pdf)  
Consultado el 31 de marzo de 2020

### 3.7 Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

La fiscalización mayor es una atribución del Poder Legislativo, este delega labores de revisión y control a un órgano técnico denominado Auditoría Superior de la Federación. El mecanismo es sencillo, pues la revisión de la cuenta pública la realiza la Cámara de Diputados por medio de esta auditoría, la cual tiene la finalidad de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si ésta se ha ajustado a los criterios señalados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

*“Esto significa que Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación tiene por objetivo, en concreto, el control de los recursos públicos, su administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos, egresos y fondos a fin de verificar que se ajusten a las disposiciones legales y al cumplimiento de los programas que correspondan”.*<sup>56</sup>

En otras palabras, representa un conjunto de acciones cuya tarea es comprobar que la actividad económica y financiera se haya efectuado con total apego a los principios de eficiencia, economía, transparencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos para los cuales fueron destinados, tal como lo establece el artículo 134 constitucional.

Esta ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016 -la cual abrogó la original publicada en 2009-, y en ella se establece, en su artículo primero, reglamentar los artículos 73 (fracción XXIV), 74 (fracciones II y VI) y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917/2017) en materia de revisión y fiscalización en los siguientes aspectos:

- I. La cuenta pública.
- II. Las situaciones irregulares que se denuncien en términos de esta ley respecto al ejercicio fiscal en curso o a ejercicios anteriores distintos al de la cuenta pública en revisión.

---

<sup>56</sup> <file:///Users/admin/Downloads/Dialnet-ReformasAnticorrupcionEnMexico-6681332.pdf> Consultado el 31 de marzo de 2020.

- III. La aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales.
- IV. El destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por los Estados y municipios, que cuenten con la garantía de la Federación.

Con las nuevas facultades establecidas en esta ley, la Auditoría Superior de la Federación será uno de los órganos más determinantes dentro del Sistema Anticorrupción, pues deberá no solo cuidar que cada peso del presupuesto público sea utilizado para los fines contemplados en las leyes, sino que además podrá llevar ante los tribunales a los funcionarios que hagan mal uso de dichos recursos. De cumplir con eficacia y prontitud estas tareas, la Auditoría Superior de la Federación podrá contribuir a la urgente reconstrucción de la confianza de los ciudadanos en sus instituciones y en el uso que éstas hacen del dinero de todos los mexicanos.

## **CAPÍTULO IV**

# **FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN**

#### **4.1 Implementación del Sistema Nacional Anticorrupción como una medida de política criminal desde la perspectiva de la prevención social**

El fenómeno de la corrupción en un país como México, es un tema que ha estado en auge, no sólo por el incremento de este delito como tal, sino por el debilitamiento que causa en la estructura del Estado y por lo tanto, pone en riesgo un bienestar en la sociedad.

En este contexto, México ha apostado más a la represión a través del sistema penal, dejando de lado el tema de la prevención, prueba de esto es el endurecimiento de las leyes o incluso aumentando el catálogo de delitos en la materia. Esta situación es preocupante ya que es evidente que estas acciones no logran disuadir el fenómeno delictivo.

Para el caso en concreto, es importante comenzar a actuar en materia preventiva a través de estrategias y medidas encaminadas a reducir el riesgo de que se produzcan los delitos y sus posibles efectos perjudiciales para las personas y la sociedad

La política gubernamental se lleva a cabo a través de diversas maneras, esto según la actividad a regular, por ejemplo el tema de educación, de salud, medio ambiente, etcétera. *“Una de estas formas es la denominada política criminal, o sector de la política estatal donde se toman las decisiones de cara a prevenir, y actuar, frente a los delitos”<sup>57</sup>*, esto es, una respuesta por parte del Estado respecto de temas como la corrupción, que cada día va en aumento y las consecuencias son de gran repercusión para la sociedad.

En sentido político se puede entender a la política criminal como la medida o conjunto de medidas (jurídicas, sociales, económicas, etc.) que adopta la sociedad políticamente organizada para prevenir y reaccionar frente al delito, con la finalidad de reducir la conducta delictiva.

Para lo cual, es importante centrarnos específicamente en la Política Criminal que debe guiar al Estado sobre como entender y comprender el fenómeno del delito. Desde una perspectiva académica, la Política Criminal también es una disciplina encargada de

---

<sup>57</sup> Sanz Mulas Nieves, “Política Criminal, viejos problemas y nuevos desafíos”, Editorial Flores, México, 2017, p. 1.

explorar, buscar y hallar soluciones legales que vengan a mejorar la eficacia y justicia del ordenamiento penal en una sociedad y momento histórico determinados.

La Política Criminal como aspecto de la política general y como ejercicio del poder, refleja la ideología del grupo de poder que se encuentra al frente del Estado; sin embargo, no hay duda de que la prevención de la delincuencia es el objetivo fundamental de la política criminal.

En México, es evidente, que la política preventiva adoptada frente a los delitos de corrupción ha resultado ineficaz, evidenciando que las reformas que endurecen el aspecto penal, tienen sólo un carácter simbólico, que lejos de generar confianza, crean impunidad. Esto, debido a que es difícil que los sujetos con poder y responsabilidad se autorregulen, por lo que es imprescindible la creación y fortalecimiento de actividades preventivas.

Es importante entender desde la figura del Estado, que se requiere de una Política Criminal consolidada, con el objeto de entender de forma oportuna el fenómeno criminal y la única forma de visualizarlo es comprendiendo cuáles son los fines que se persiguen con la aplicación de ésta.

Es así, que la creación del Sistema Nacional Anticorrupción cumple con diversos aspectos de una política pública, de una política criminal que busca atacar, pero lo más importante, es que busca prevenir el fenómeno de la corrupción. Con la creación de este sistema se incluye a la sociedad civil, lo cual deja claro que la voluntad política existe, sin embargo es necesario reforzarlo con diversas acciones, las cuales se describirán en los siguientes capítulos.

#### **4.1.1 La corrupción y sus efectos en la política criminal en un Estado social y democrático de derecho**

La corrupción generalizada produce en el público una perniciosa “cultura de la corrupción”, que incluye la desconfianza y el cinismo hacia los funcionarios públicos. Esta desconfianza, combinada con la cancelación de los programas gubernamentales que la

corrupción acarrea, magnifica en gran medida la pérdida potencial de la legitimidad que sostiene a las organizaciones del Estado.

De acuerdo con Kimberly Ann Elliott, en su libro “La corrupción en la economía global”<sup>58</sup>, se pueden identificar las siguientes repercusiones de la corrupción:

- Contrataciones y privatizaciones gubernamentales ineficientes:

Cuando los pagos ilegales son comunes, los contratos del gobierno, las empresas privatizadas y las concesiones tal vez no se asignen a los concursantes más eficientes. La corrupción favorece a quienes no tienen escrúpulos y a aquellos que tienen contactos en esferas más altas que quienes demuestran la mayor eficiencia productiva.

- Retrasos y burocratización:

Los funcionarios pueden aumentar los costos de una empresa al introducir retrasos y requisitos innecesarios como una forma de inducir pagos ilegales.

- Uso ineficiente de los pagos corruptos:

La probabilidad de que los pagos ilegales se desvíen a actividades ilícitas o a cuentas bancarias en el extranjero es mayor que para otro tipo de fondos debido a que ya son ilegales y deben mantenerse en secreto.

- Inequidades:

La corrupción tiene consecuencias distributivas. Como en las discusiones de los efectos fiscales, la distribución real de las ganancias y las pérdidas con frecuencia será difícil de calcular. Sin embargo, es posible hacer algunas observaciones.

- Legitimidad política perdida:

La corrupción sistémica socava la legitimidad de los gobiernos, en particular en las democracias. Los ciudadanos pueden llegar a creer que el gobierno simplemente está en venta al mejor postor. La corrupción debilita las afirmaciones de que el gobierno está sustituyendo con valores democráticos las decisiones basadas en la capacidad de pago.

- Desaceleración del crecimiento:

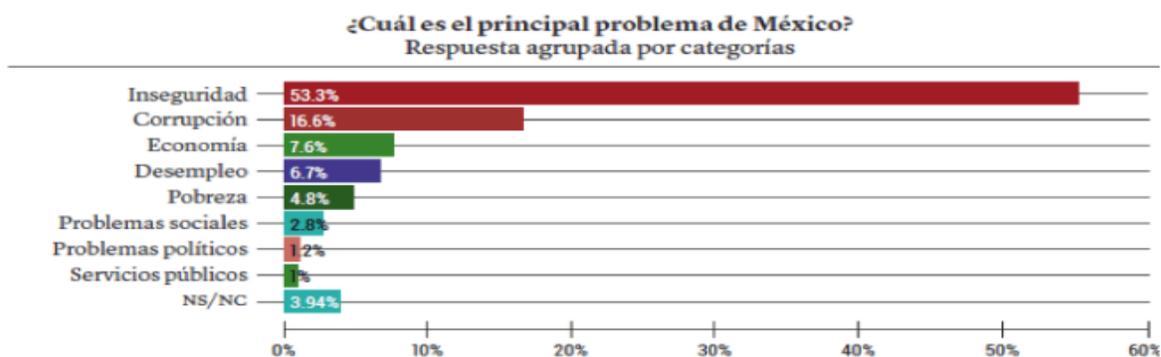
Estas consecuencias sugieren que probablemente la corrupción generalizada retardará el desarrollo a la vez que redundará en una distribución inequitativa de los

---

<sup>58</sup> Elliot Ann Kimberly, “La corrupción en la economía global”, Editorial Limusa, México, 2001, pp. 60-64.

beneficios del desarrollo. Cuando los países corruptos crecen , esto implica que la corrupción no ha llegado tan lejos como para socavar los cimientos económicos

En México, en la época actual la corrupción se ha consolidado como el segundo problema que más preocupa a los mexicanos. Así lo reporta la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del INEGI y el Latinobarómetro.



Fuente: Encuesta MCCI-Reforma, Percepciones sobre corrupción e impunidad 2019.

Fuente: <https://anticorruptcion.nexos.com.mx/?p=1076> consultado el 15 de diciembre de 2019.

Las repercusiones o consecuencias que trae consigo una sociedad corrupta son varias, desde la económica, la social, política, etc.

A lo largo de este capítulo se revisaron diversos programas y acciones encaminadas a combatir la corrupción, las cuales se ejecutaron por diversos partidos políticos, diversos funcionarios públicos y diferentes tecnologías, diferentes épocas y se puede concluir que no han existido cambios notorios o una reducción importante en materia de corrupción, pero también es importante resaltar que la sociedad civil tiene gran ingerencia en que este fenómeno pueda disminuir.

#### 4.1.2 La prevención social como un paradigma en el combate a la corrupción

Respecto a la prevención del delito, se alude a todas las acciones que lleva a cabo el Estado antes de que el delito se cometa, la clasificación básica de la prevención hace referencia a tres tipos:

- *“Primaria: se orienta a la raíz del problema criminal para neutralizar las causas de la delincuencia antes de que el problema se manifieste.*

- *Secundaria: va encaminada a un grupo particular que se encuentra en riesgo de cometer una determinada conducta; encauzada a prevenir directamente el delito, en donde el Estado va particularizando a sus ciudadanos y dirigiendo de manera específica la acción de prevención mediante ciudadanía focalizada.*
- *Terciaria: va dirigida a trabajar directamente con los que ya han sido sentenciados por un delito, es decir, trabajar en la asistencia penitenciaria a través de diversas actividades de (re) educación, (re) inserción, entre otros, con la finalidad de lograr la prevención”.<sup>59</sup>*

Asimismo, es importante destacar que como política pública se habla de una prevención general y espacial (tanto en su variable positiva como negativa)<sup>60</sup>:

- **Prevención general:** Es la actividad disuasoria del Estado dirigido a la sociedad, esta prevención se divide en:
  - **Negativa:** se dirige específicamente sobre la figura del delincuente (que se encuentra en sociedad), pretendiendo retraer su conducta a través de la sanción que se le podrá imponer si éste la realiza.
  - **Positiva:** va encaminada a la sociedad en sí misma (vista desde el papel de la víctima en potencia), es decir, el reforzamiento de la confianza en el Derecho que se produce por comprobar que su aplicación es pronta e ineludible.
- **Prevención especial:** va encaminada exclusivamente al sujeto delincuente con el objeto de que no vuelva a delinquir; esta prevención se divide en:
  - **Negativa:** busca la inocuización del delincuente.
  - **Positiva:** busca la reintegración social del delincuente mediante la sanción que se impone a éste.

## **4.2 La corrupción en México, un fenómeno constante y sistémico**

La corrupción sistémica es un problema que ocurre cuando existe una desviación hacia lo informal convirtiéndose en una práctica generalizada y diferentes sectores de la sociedad

---

<sup>59</sup> <file:///Users/admin/Downloads/Dialnet-PoliticaCriminalEnMateriaDePrevencionDelDelitoDeVi-6622371.pdf>

<sup>60</sup> *Idem.*

y del Gobierno han construido redes de corrupción organizadas (informal e incluso formalmente), capaces de evitar su detección y evadir los castigos.

La corrupción, en esta lógica, es un fenómeno “sistémico” porque diferentes actores buscan preservar las condiciones de rentabilidad que permiten mantener la maquinaria de la corrupción funcionando en forma equilibrada y constante; pero también porque es relativamente sencillo y bajo el costo de acceder a los mecanismos informales para adquirir un beneficio privado distinto al previsto en los cauces legalmente estatuidos. Entonces, la corrupción es sistémica cuando en casi cualquier organización pública se puede acceder a la red de corrupción o incluso existe la expectativa normalizada de adquirir un beneficio informal por parte de los usuarios y miembros de las organizaciones públicas.<sup>61</sup>

Dados estos elementos, es esencial reconocer que la corrupción se debe, en parte, a la debilidad de las instituciones y a su capacidad para incidir en la esfera individual, pero también requiere explicarse desde un nivel colectivo más amplio. La corrupción sistémica puede definirse como un problema de acción colectiva y, al mismo tiempo, como un problema perverso de política pública (Sabet, 2012), no solo porque es difícil de definir y representar con precisión qué es y cómo se manifiesta, sino también porque la lucha contra el fenómeno requiere la corresponsabilidad y cooperación de varios actores -individuales y colectivos, con intereses y agendas divergentes, no siempre declaradas abiertamente-.

La corrupción es sistémica debido a que:

- Los actores generan lenguajes, procesos, costumbres para interactuar.
- Configuran jerarquías y redes paralelas de información y flujos de poder tanto al interior como al exterior de las organizaciones formales.
- La especialización de actores permite que las operaciones se realicen en espacios de lagunas jurídicas o “errores administrativos”.
- La amplitud del fenómeno facilita su normalización.

Algunos analistas refieren que el fenómeno de la corrupción es complejo, sistémico, estructural y transversal, que desde luego va ligado al poder, esto es el caldo de cultivo

---

<sup>61</sup> <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357535434001.pdf> consultado el 6 de enero del 2021.

perfecto para que, por lo menos en México, el fenómeno de la corrupción haya alcanzado niveles impensables. Desde hace más de 30 años, Gabriel Zaid señaló que la “*corrupción no es una característica desagradable del sistema político mexicano: es el sistema mismo*”.<sup>62</sup>

Para entender mejor lo señalado por Gabriel Zaid es necesario establecer a qué nos referimos con el término sistema, el cual consiste en “*disponer de las funciones públicas como si fueran propiedad privada*”<sup>63</sup>, por lo que Zaid deja claro que la esencia de la corrupción no está en el lucro derivado de las funciones públicas sino en la mentira de que el poder es público, ya que no le rinde cuentas a nadie, lo que lo hace impune.

El fenómeno de la corrupción ha tenido una constante, tanto dentro del servicio público, como de la sociedad, por lo que los niveles de percepción, que se obtienen mediante índices, encuestas, estudios, etc., dan como resultado un aumento año con año, incluso a pesar de los tratados y acuerdos internacionales de los que México es parte, así como de la creación de leyes en materia de transparencia y, por último, con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción.

En este sentido, las soluciones que se han lanzado tanto a nivel nacional como a nivel internacional son mecanismos de control y castigo, dejando de lado elementos importantes para crear una verdadera política criminal, tales como son tiempo, contexto, poder y espacio en donde se desarrolla el fenómeno.

Es así que la creación del Sistema Nacional Anticorrupción se perfila como una alternativa viable en el combate a la corrupción, ya que también se incluye a la sociedad civil, no es un trabajo exclusivo del gobierno; sin embargo, también existe el riesgo de que sufra obstaculización sistemática y constante por parte de los actores políticos para que no funcione, lo que puede retrasar su consolidación.

---

<sup>62</sup> <https:// analisisplural.iteso.mx/2018/05/21/la-corrupcion-en-mexico-cambios-y-alternativas/> consultado el 6 de enero del 2021.

<sup>63</sup> *Ídem.*

#### 4.2.1 La teoría de los sistemas y el fenómeno de la corrupción

La teoría de los sistemas se refiere al estudio interdisciplinario de los sistemas en general, tiene como propósito estudiar los principios aplicables a los sistemas en cualquier nivel en todos los campos de la investigación.

Para comprender mejor el tema, es necesario definir qué es un sistema: “*conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí*”<sup>64</sup>. El crecimiento positivo y la adaptación de un sistema dependen de cómo se ajuste éste a su entorno.

Para el desarrollo de este trabajo es de gran aportación el pensamiento de Talcott Parsons, debido a que para él lo ideal para mantener el orden en la sociedad es desarrollar un sistema cultural centrado en la cooperación que internalice ese conjunto de ideas en los actores por medio de la socialización.

Talcott Parsons fue uno de los primeros pensadores en señalar las ventajas de aplicar el concepto de Sistema, formulado por el biólogo austriaco Ludwig von Bertalanffy al estudio de la sociedad y su funcionamiento.

Partiendo de esta idea, elaboró un método de investigación innovador en el campo de los estudios sociales. Analizar a Weber proporcionó a Parsons un marco teórico completo, en el que encajar su pensamiento y asentar las bases de su ambicioso proyecto intelectual: la construcción de una teoría sociológica no-materialista.

La redacción de su tesis de doctorado reafirmó la intuición, de Parsons, sobre el carácter integral de los estudios sociales; lo cual implicaba que, “*los procesos sociales solo podían ser entendidos si se analizaban desde un enfoque en el que intervinieran varias áreas del conocimiento*”.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> <https://dle.rae.es/sistema> consultado el 8 de enero del 2021

<sup>65</sup> <https://sistemaspoliticos.org/talcott-parsons-teoria-de-sistemas-estudio-sociedad/#:~:text=Parsons%20fue%20uno%20de%20los,campo%20de%20los%20estudios%20sociales>. consultado el 8 de enero del 2021.

Pero no era suficiente con la sumatoria de disciplinas o campos de conocimiento, había que contar con un espacio en el que pudiera interactuar y colaborar en la elaboración de análisis compartidos; para lo cual era necesario contar con una serie de conceptos comunes, un lenguaje compartido y metodologías estandarizadas.

Este hecho marcó el rumbo posterior de su trabajo caracterizado por llevar a cabo esfuerzos integradores en el campo de la teoría social y por diseñar una metodología sociológica de carácter interdisciplinar.

Parsons considera que la acción social es un tipo de comportamiento caracterizado por tener cuatro elementos:

- Un agente, que realiza la acción.
- Contar con un fin u objetivo, definido como un estado futuro al que previsiblemente conducirá dicha acción.
- El proceso de desarrollo de la acción; en el cual convergen factores que el agente no puede controlar (las condiciones) y otros que si puede controlar (los medios).
- Las normas y valores. Que son el elemento fundamental, pues le indican al agente cuales serían los objetivos legítimos que debe buscar dentro de todos los que serían posibles en la práctica, y establece una limitación a los medios que puede utilizar para alcanzarlo.

Parsons afirmó en una de sus obras más importantes, El sistema social, que la integración de los niveles de análisis social es de suma importancia en el mundo social: *“Esta integración de una serie de pautas de valores comunes con la estructura de la disposición de necesidad internalizada de las personalidades constituyentes es el fenómeno central de la dinámica de los sistemas sociales. Se puede decir que el teorema dinámico fundamental de la sociología es el siguiente: la estabilidad de cualquier sistema social, exceptuando el proceso de interacción más evanescente, depende hasta cierto punto de esa integración”*.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> <http://sgpwe.izt.uam.mx/pages/egt/Cursos/TeoSocClaIII/3TeoSocCla.pdf> consultado el 8 de enero del 2021.

Esta teoría refleja una visión de un concepto unificado de las ciencias sociales y de los sistemas vivos en general, Parsons rechaza la idea de que los sistemas puedan ser autopoieticos se trate de sistemas de acción actual o de actores individuales. Para él, los sistemas tienen capacidades inmanentes, pero solo como resultado de los procesos institucionalizados de los sistemas de acción, correspondientes, en último análisis, al esfuerzo histórico de actores individuales.

Con todo lo descrito, es evidente que el fenómeno de la corrupción se ha convertido en un sistema, en el cual cada actor tiene un rol bien definido y donde la informalidad y la ilegalidad es lo “normal”, situación que debe de atenderse desde el aspecto de la prevención, desde la cultura de la legalidad, tanto para los servidores públicos, como para la sociedad misma.

#### **4.2.2 La sistematización de la cultura de la legalidad**

La cultura de la legalidad de una sociedad determinada, es “*el conjunto de creencias, valores, normas y acciones que promueve que la población crea en el Estado de derecho, lo defienda y no tolere la ilegalidad*”<sup>67</sup>. Sirve como criterio para evaluar el grado de respeto y apego a las normas vigentes.

También se puede entender como un mecanismo de autorregulación individual y regulación social, que exige por parte de la sociedad una cierta armonía entre el respeto a la ley, las convicciones morales y las tradiciones y convenciones culturales.

La cultura de la legalidad es la creencia compartida de que cada persona tiene la responsabilidad individual de ayudar a construir y mantener una sociedad con un Estado de derecho, entendiendo por éste a aquél en el que todos los integrantes de la sociedad están gobernados por leyes establecidas de forma democrática, protegen los derechos individuales y se aplican uniformemente.

*“La legalidad no es simplemente algo establecido por una ley, sino es aquiescencia con el derecho en consonancia con los principios que guían o limitan el ejercicio del poder*

---

<sup>67</sup> <https://www.mucd.org.mx/cultura-de-la-legalidad-en-mexico/> consultado el 12 de enero del 2021.

*público, ya que deben evitarse los vicios de la legalidad que existen, como pueden ser la corrupción, el desvío del poder, la impunidad, etc.”<sup>68</sup>*

Por lo anterior, se deduce que el Estado de derecho supone la existencia de una cultura de la legalidad que haga que cada individuo cumpla con sus obligaciones y deberes como ciudadano; también es bien sabido que estas obligaciones y deberes se inician y fortalecen en los diversos sistemas en los que nos desarrollamos, tales como la familia, la escuela, la sociedad, y que innegablemente son de gran influencia para que el fenómeno de la corrupción sea hoy en día una acción normalizada y hasta bien vista en México.

El concepto de “cultura de legalidad” ha sido utilizado desde algunos años en México para combatir la corrupción, por ejemplo en el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2007 a 2012 incluía un capítulo dedicado a la cultura de la legalidad y los objetivos que debían cumplirse para construirla.

En nuestro país se vive con la convicción de que todo es posible, sin importar lo que establezca una ley, una norma o los mismos principios y valores de una sociedad. Muchas veces este fenómeno de la corrupción es motivo de un orgullo frívolo para quienes obtienen los beneficios, ya sean servidores públicos y/o la sociedad misma, estamos acostumbrados a vivir en el caos, a violar la ley. Asimismo, la gran mayoría de los funcionarios ostentan una vestidura que no llenan en varios aspectos, ni académicos, ni de experiencia y mucho menos de ética.

Pero tal vez, el mayor problema conceptual que presenta la definición de “cultura de la legalidad” es su dependencia del Estado de derecho. En una sociedad como la mexicana, que es una sociedad posmoderna, el Estado ya no es el centro, sino que es uno más de los actores encargados de la organización de la actividad humana.

Hoy en día, es necesario que los entes privados, autónomos y/o los grupos de ciudadanos organizados desarrollen funciones que el positivismo jurídico le asignaba al

---

<sup>68</sup> <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/16.pdf> consultado el 12 de enero del 2021.

Estado, un claro ejemplo de esto son las consultas ciudadanas, que se han vuelto de alguna manera la forma de actuar, en algunos casos, del derecho.

En este sentido, es de gran importancia que la sociedad forme parte del Sistema Nacional Anticorrupción, ya que así se dará confianza a la ciudadanía de que las acciones y determinaciones que se tomen en el mismo, tienen un fin de prevención y sanción a los actos de corrupción.

Desde luego, este Sistema por sí solo no logrará erradicar la corrupción y mucho menos dar una cultura de la legalidad a corto plazo, esto sólo podrá lograrse y posteriormente se agrega el factor educación en la formación de las niñas y los niños, que pueden crear en nuestro país un verdadero respeto a las leyes, donde los ciudadanos participen en asuntos de interés general y las autoridades rindan cuentas del ejercicio de su funciones; un gobierno transparente, abierto y cercano. Sólo así tendremos una sociedad sólida y servidores públicos entregados a la tarea de fortalecer a la nación.

#### **4.2.3 Sistema Nacional Anticorrupción como objetivo en la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**

En el año de 2015 se realizó en la sede de la ONU, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, en donde los Estados miembros de la ONU aprobaron una nueva Agenda Global de Desarrollo Sostenible, la cual se conformó por 17 objetivos y 169 metas que deberán ser cumplidos de aquí al 2030. Por primera vez una agenda consensuada por la comunidad internacional conecta las cuestiones de desarrollo y las ambientales, al incluir temas referidos a aspectos sociales, económicos, ambientales, cambio climático y políticos.

Un tema central para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es la necesidad de promover sociedades pacíficas e inclusivas basadas en el respeto a los derechos humanos, el Estado de derecho e instituciones transparentes, eficaces y responsables, por lo que se deben promover acciones legislativas, reformas institucionales y el fortalecimiento cultural, que incluye 17 tareas prioritarias e impostergables (Informe sobre Desarrollo Humano 2016).

Esta agenda reconoce la necesidad de construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas que proporcionen igualdad de acceso a la justicia y se basen en el respeto de los derechos humanos, en un Estado de derecho efectivo y una buena gobernanza a todos los niveles, y en instituciones transparentes y eficaces que rindan cuentas. Aborda también los factores que generan violencia, inseguridad e injusticias, como las desigualdades, la corrupción, la mala gobernanza y las corrientes ilícitas de recursos financieros y armas.

Específicamente para el desarrollo de este trabajo, resaltamos el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 16 que se refiere a perseguir la paz, la justicia y lograr instituciones sólidas; y para este trabajo se hace el enfoque en lo que tiene que ver y de manera muy específica con la promoción del Estado de derecho, la reducción sustancial de la corrupción y el soborno en todas sus formas, con la creación de instituciones eficaces, responsables y transparentes en todos los niveles; con la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades de la sociedad; y con garantizar el acceso público a la información.<sup>69</sup>

Entre sus fundamentos, el objetivo alude a que: *“el poder judicial y la policía están entre las instituciones más afectadas por la corrupción; la corrupción, el soborno, el robo y el fraude fiscal cuestan alrededor de 1.260 millones de dólares para los países en desarrollo al año... y el estado de derecho y el desarrollo tienen una interrelación significativa y se refuerzan mutuamente, por lo que es esencial para el desarrollo sostenible a nivel nacional e internacional.”*<sup>70</sup> Consistente con esta problemática, el objetivo propone metas para cumplir, como por ejemplo:

- Promover el Estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos, de aquí a 2030.
- Reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas.
- Fortalecer la recuperación y la devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada.

---

<sup>69</sup> El Sistema Nacional Anticorrupción como política pública para reconfigurar al Estado de derecho. [https://www.redalyc.org/jatsRepo/676/67658492004/html/index.html#redalyc\\_67658492004\\_ref10](https://www.redalyc.org/jatsRepo/676/67658492004/html/index.html#redalyc_67658492004_ref10) consultado el 12 de enero del 2021.

<sup>70</sup> <file:///Users/admin/Downloads/3120-Texto%20del%20art%C3%ADculo-10299-1-10-20170525.pdf> consultado el 12 de enero del 2021.

- Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.
- Crear en todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.
- Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

El Estado de derecho y el combate a la corrupción son considerados en el orden internacional como mecanismos necesarios para combatir la pobreza y la desigualdad, tan es así que han sido considerados como metas para los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas, de la cual México forma parte.

En todo este contexto es como se crea el Sistema Nacional Anticorrupción, como una política pública, que desde luego busca prevenir, vigilar y sancionar los actos de corrupción, convirtiéndola en la política criminal, que sienta bases de coordinación y colaboración entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y la sociedad civil.

Para la creación de este Sistema se identificaron cinco etapas, que van desde la presentación de iniciativas legislativas por parte de diferentes partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión; la incorporación de los instrumentos internacionales, que obligan al país a legislar en materia anticorrupción; la apertura a la participación ciudadana y organizaciones de la sociedad civil en la materia, hasta la discusión y su aprobación del dictamen final que se concretó en la Ley General del SNA y que entró en vigor en julio del 2016.

El Sistema ha enfrentado diferentes coyunturas que han dificultado que cuente con una integración óptima, objetiva, por lo que no ha podido conformar su estructura operativa al cien por ciento; sin embargo, con todo y las limitaciones que tiene y que desde luego pueden subsanarse, el Sistema puede llegar a ser un catalizador importante en este tipo de participación, a través de los Comités que lo componen.

#### **4.4 Fortalecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción**

Actualmente existen críticas de diversos sectores que apuntan a que el Sistema Nacional Anticorrupción debido a su diseño y vaguedad en algunas cuestiones relevantes,

dejó la sensación de ser un “elefante blanco” que difícilmente cumplirá con el propósito para el que fue creado, por lo tanto es necesario seguir trabajando para fortalecerlo.

Como se ha visto a lo largo de este trabajo, el Sistema Nacional Anticorrpción establece los principios, las bases generales y las políticas públicas 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 para la fiscalización y control de recursos públicos.

En este sentido, la creación de dicho Sistema se presenta como una oportunidad para reconfigurar al Estado de derecho, trabajando en conjunto con la sociedad para mejorar las condiciones democráticas y construir una ciudadanía participativa.

Sin embargo, este esfuerzo se quedará corto si a la par de este Sistema no se implementan otras acciones que de manera integral aporten confianza y objetividad al trabajo que realicen los servidores públicos que lo conforman. Estas acciones fortalecerían toda la estructura del Sistema y desde luego también hace falta fortalecer la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la competencia política y la respuesta del gobierno a las necesidades de la sociedad.

Asimismo, es importante mantenerlo sin politizar las medidas y actuaciones que se llevan a cabo, las cuales van desde los nombramientos de los servidores públicos que lo conforman hasta los procesos específicos en casos de gran resonancia mediática, puntualizando que es importante también que se establezcan parámetros de actuación hacia las personas que serán elegibles para cargos de elección popular o para ocupar las plazas del dicho Sistema.

Dentro de este fortalecimiento debe contemplarse un nuevo servicio civil de carrera y genera los mecanismos que den certidumbre y transparencia de la profesionalización en el servicio público y desde luego garantizar y promover acciones para el debido proceso de los funcionarios públicos que enfrentan procedimientos de responsabilidad por actos de corrupción.

#### **4.4.1 Profesionalización de funcionarios públicos que integran el Sistema Nacional Anticorrupción**

Es bien sabido que el servicio público no está basado en mérito, profesionalismo, integridad y congruencia, lo cual ha dado como resultado que se tenga poca confianza y credibilidad en las instituciones, situación que impacta de manera negativa en la operación del Sistema Nacional Anticorrupción, que como ya se ha dicho, es una buena iniciativa, pero puede mejorarse y reforzarse para que realmente cumpla sus funciones.

Es así, que en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, establece en el apartado determinado: Promover la profesionalización y la gestión eficiente de los recursos humanos de la Administración Pública Federal, lo siguiente:

*“La construcción de una nueva ética pública constituye una de las prioridades del Gobierno Federal, a fin de lograr la transformación de México hacia un país próspero y ordenado, basado en relaciones sociales justas, democráticas, respetuosas y fraternas. En ese sentido, la nueva ética pública buscará recuperar la confianza ciudadana con vistas a un servicio público orientado a trabajar por y en beneficio de la sociedad en su conjunto. Así, el objetivo de la nueva ética pública es lograr el bienestar de todas las personas a partir de una cultura de servicio público austero, cimentado en los cinco ejes constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, así como, en los principios legales y valores del Código de Ética de las personas servidoras públicas del Gobierno Federal.”<sup>71</sup>*

En virtud de lo anterior, se establece que es importante el desarrollo de una estrategia para difundir, impactar y fortalecer las herramientas con las que cuentan los servidores públicos, a través de sensibilización que se materializarán a través de la difusión y capacitación especializada en temas de ética e integridad pública, con la finalidad de dotar de conocimientos y reforzar habilidades, teniendo como fin reforzar la vocación de servicio en favor de la sociedad.

---

<sup>71</sup> [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5570984&fecha=30/08/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5570984&fecha=30/08/2019) consultado el 16 de enero del 2021.

Por lo que el Sistema Nacional Anticorrupción al vincular funcionarios, políticos y ciudadanos en un eje común, debe garantizar una eficaz y eficiente operación de los recursos humanos a través de una planeación lógica de inteligencia institucional, como son:

- Capacitación de los servidores públicos respecto de las funciones a desempeñar.
- Cursos constantes de ética pública.
- Exámenes de control de confianza.
- Servicio profesional de carrera obligatorio para los servidores públicos que integran el Sistema.
- Los servidores públicos no deben ser designados, sino pasar por todo este proceso para poder ser parte del Sistema.

En este sentido, la política de profesionalización del servidor público. Se refiere a que todo servidor público, sea profesional, es decir, que cuente con estudios sobre una profesión concreta, que posea conocimiento y experiencia sobre una carrera. Por supuesto, dicha formación debe estar acompañada de valores, así como de un Código deontológico profesional. En cualquier caso, los valores deben manifestarse mediante el compromiso por lo público, el espíritu de servicio, así como el interés por la comunidad. En países desarrollados es normal que todo servidor público cuente con una carrera, pero en países que aún no consolidan sus sistemas administrativos, hay personas laborando con escasos estudios, con carreras a medias o sin título.

Asimismo, es necesario contar con una política de cultura de la legalidad con medidas disciplinarias estrictas. Todo ciudadano debiera poseer un conocimiento sobre el marco jurídico que rige su comunidad. El conocimiento de las leyes es esencial, pues éstas sirven para garantizar orden, un estilo de vida social, un status quo acorde a lo deliberado en el Congreso.

Para que estos puntos puedan llevarse a la práctica es necesario diseñar un método que permita la profesionalización de los servidores públicos para que cuenten con conocimientos especializados sobre el Sistema Nacional Anticorrupción, su marco jurídico de actuación,

rendición de cuentas, ética pública, procedimientos para prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción, así como las prácticas en la materia a nivel internacional.

Esta profesionalización fortalecerá el Sistema y se comenzará una verdadera política en la formación de servidores públicos para que desarrollen vocación, ética y objetividad en el desarrollo de sus funciones.

#### **4.4.2 Ética pública frente a la corrupción**

Si bien el fenómeno de la corrupción toca los grandes sectores de un Estado público, privado y social, en este trabajo se se enfoca sobre el sector público, por lo que una gran contención a este fenómeno es la Ética pública, la cual concierne a los servidores públicos (principalmente los que forman parte del Sistema Nacional Anticorrupción).

La ética por sí misma es importante, no se situaba en el foco de atención de investigadores y estudiosos de los asuntos públicos en virtud de que se partía de la creencia de que aquellas personas que ocupan cargos públicos contaban con una ética en su formación. Desafortunadamente, esto no es así, y cada vez menos en el campo de la política, el gobierno y la administración pública.

La ética aplicada a las instituciones públicas es fundamental porque son éstas las que operan los servicios que presta la administración pública. Todas las actividades que realizan los gobernantes y los funcionarios públicos están orientadas a la satisfacción de la pluralidad de intereses de la comunidad política. La ética pública es la disciplina del buen comportamiento en el servicio a los ciudadanos. Es un poderoso e importante instrumento de control de las arbitrariedades cometidas en el uso del poder público, un elemento esencial para el mantenimiento de la confianza. Se trata de un factor clave para elevar la calidad de las instituciones públicas mediante la conducta honesta, eficiente y objetiva de los servidores públicos. *“Cualquier persona que participe en el servicio público debe tener conocimiento de que éste se define como la acción del gobierno para satisfacer las demandas y necesidades de las personas que integran el Estado. Quien sirve al Estado*

*debe anteponer sus intereses personales, actuando en razón del interés general, del bienestar de la comunidad política”.*<sup>72</sup>

El reto para un país como México, considerado como corrupto, se encuentra, primero, la voluntad de realmente querer dejar de serlo; segundo, en ampliar su visión, conociendo e incorporando nuevos enfoques multidisciplinares con nuevas herramientas como la ética; tercero, en generar espacios para la institucionalización de dichas herramientas; cuarto, en operarlas de manera eficaz y eficiente, generando una energía que contagie a los miembros del entorno; quinto, en identificar y detener a quienes se mantengan en prácticas no éticas; sexto, en sancionar a aquellos individuos que realizan prácticas corruptas, combatiendo la impunidad; séptimo, en establecer sistemas de vigilancia, control y evaluación.<sup>73</sup>

En este sentido, es primordial que los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción lleven a cabo sus funciones dentro de un marco de actuación que contenga lo siguiente:

- Marco Normativo Ético: los servidores públicos deben conocer y poner en práctica lo establecido en códigos, lineamientos, manuales relativos al tema, ya que la mayoría de los servidores públicos no llevan a cabo un proceso adecuado para ocupar el puesto, por lo cual se considera necesaria la elaboración de exámenes, diagnósticos, que demuestren su conocimiento, comprensión o asimilación en materia de ética, sino de lo contrario, los documentos regulatorios se vuelven letra muerta.
- Auditorías éticas: éstas permitirán identificar conductas que sean contrarias a la ética, pero también permitirán identificar a aquellos servidores públicos potenciales a cometer actos de corrupción.
- Políticas de difusión y fortalecimiento de valores: los valores son fundamentales para poder desempeñar el servicio público con verdadera objetividad, así que no sólo es necesario contar con personal que cumpla con éstas características, sino que

---

<sup>72</sup> <https://eprints.ucm.es/id/eprint/36029/1/etica%20publica%20frente%20a%20corrupci%C3%B3n.pdf> consultado el 16 de enero del 2021.

<sup>73</sup> *Idem.*

también es necesario que exista personal que de manera periódica realice acciones encaminadas a resaltar y motivar los valores.

- Programas de incentivos a los buenos servidores públicos: es necesario reconocer a los servidores públicos que actúan con verdadera ética, ya sea con mejores posiciones, con reconocimientos verbales, económicos, etcétera.
- Procesos de reclutamiento y selección: Se debe contratar a personas que cuenten con los estudios necesarios al puesto, personas que no tengan antecedentes contrarios a la ética, TODOS deben de pasar procesos de exámenes, entrevistas, por igual, por lo que el puesto lo ocupará quien tenga el mejor perfil académico, profesional y ético.

El Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción podría implementar algunas de estas acciones a los servidores públicos que lo conforman y esto daría como resultado una mayor confianza por parte de la sociedad, asimismo fortalecería al Sistema.

Una administración pública con valores también potencia la cultura de la legalidad, logrando que exista un mayor conocimiento de la ley. Cuando esto sucede, se fortalece el Estado de derecho.

## CONCLUSIONES

En el afán de tener una definición más acorde del término corrupción a este trabajo, se retomaron algunas palabras de Raquel Dodge, Fiscal General de Brasil, al dejar claro que la Corrupción no es un acto, sino que se vuelve un sistema en el que la gente se acostumbra a vivir, y yo agregaría que en dicho sistema están inmersos diversos núcleos como són la familia, la sociedad, el laboral, educativo, etcétera. Es así que el corrupto se la pasa buscando las vías de oportunismo para un beneficio.

Actualmente, las formas de medir la corrupción son a través de encuestas, estudios, basados en experiencias y percepción, principalmente son organismos internacionales quienes las realizan. En México no se ha dado un seguimiento especial a esta medición, en este aspecto considero importante empezar a medir la corrupción no sólo por encuestas sino también a través de las violaciones a derechos humanos, en donde las Comisiones de Derechos Humanos podrían comenzar con estudios al respecto.

PRIMERA: En lo relativo a la “Gran Corrupción”, “Pequeña Corrupción” y “Corrupción Estructural”, en los cuáles hay autores que atribuyen a cada una consecuencias de mayor o menor impacto negativo para la sociedad, desde mi punto de vista cada una tiene consecuencias distintas y graves, podría decir por ejemplo, que la Gran Corrupción es generadora de violaciones a derechos humanos y con mayor perjuicio para las personas en situación de vulnerabilidad; por lo que respecta a la Pequeña Corrupción puedo decir que es la que más percepción tiene porque es la que se genera día a día y en donde la sociedad tiene una mayor responsabilidad; y por último, no coincido con la Corrupción Estructural, ya que me parece que ésta entra ya sea en la Gran o en la Pequeña Corrupción.

El fenómeno de la corrupción nos ha rebasado, ya que lo vemos como algo “normal”, cotidiano, incluso quien no realiza un acto de corrupción pareciera una persona que no es “astuta”, vivimos en un sistema de oportunismo y las consecuencias son graves y más aún para los grupos en situación de vulnerabilidad, este fenómeno no incluye solamente a los servidores públicos, sino también son parte los particulares, así que como sociedad queda mucho por concientizar y como servidores públicos es importante respetar la ley, ya que ésta funcionará siempre y cuando sea aplicada.

SEGUNDA: La corrupción se ha convertido en generadora de violaciones a derechos humanos, motivo por el cual a nivel internacional se ha trabajado desde la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los cuales México es miembro de la OEA.

Lo que se busca es prevenir, investigar y sancionar los hechos de corrupción, para lo cual se han fijado líneas de acción para los Estados parte; sin embargo, es evidente que México no ha cumplido con la gran mayoría de acciones. Cabe destacar en este punto que en el Plan Nacional Anticorrupción se hace referencia a la reparación del daño por violaciones a derechos humanos derivados de actos de corrupción, lo cual me parece muy ambicioso, ya que no existen bases establecidas para realizar estas reparaciones.

Es importante resaltar la falta de mecanismos de protección a víctimas de corrupción, ya que la gente que decida denunciar estos actos está expuesta a diversas situaciones que vulneran su seguridad.

TERCERA: En México se han puesto en marcha varios programas, acciones, que tienen como finalidad combatir el fenómeno de la corrupción, esto se ha realizado desde hace varios años, en este trabajo se analiza desde el gobierno de Miguel de Madrid; sin embargo todas estas acciones, desde mi punto de vista, han tenido algunos aciertos por parte del Estado, tales como el Servicio Profesional de Carrera, la creación del INAI (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales), las declaraciones patrimoniales de servidores públicos, etcétera; sin embargo, no han sido suficientes.

Por tal motivo, durante el sexenio de Enrique Peña Nieto se propone la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, el cual está integrado por los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil, este Sistema está orientado a mejorar los procedimientos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción con mecanismos claros establecidos en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, de ahí que se derivan una serie de reformas a leyes y la creación de otras, todas encaminadas a dar vida al Sistema.

CUARTA: El Sistema Nacional Anticorrupción al vincular a funcionarios, políticos y ciudadanos en un eje común, debe garantizar una eficaz y eficiente operación de los recursos humanos, técnicos, administrativos y políticos del Estado; y proyectar su interacción con los sistemas de Transparencia, Fiscalización y Financiero, a la edificación de un hábitat político de alta dirección, que unido a la fuerza ciudadana, fortalezca las lógicas de corresponsabilidad en la toma de decisiones del Estado.

Estabilidad y congruencia deben ser el distintivo del Sistema Nacional Anticorrupción y esto sólo es posible si su estructura operativa a nivel país, está conformada por servidores públicos debidamente capacitados, logrando con ello una profesionalización, tanto en el ámbito de conocimiento, como en el ámbito de la ética, por eso se propone que los integrantes de este Sistema se sometan a diversos mecanismos de profesionalización para que puedan realizar sus funciones con objetividad, imparcialidad y con apego a la ley, con esto también se generaría a su vez que la sociedad vuelva a confiar en las instituciones.

En la lucha contra la corrupción, es necesario evaluar los diversos costos de la corrupción como los costos y riesgos de las posibles medidas para reducir la corrupción; por lo que se debe apostar a experimentar con robustecer las estructuras de las instituciones que conforman el Sistema Nacional Anticorrupción.

## BIBLIOGRAFÍA

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “*Corrupción y derechos humanos*”, Doc. 236, 2029.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “*Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*”, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 de diciembre de 2009.

Elliot Ann Kimberly, “*La corrupción en la economía global*”, Editorial Limusa, México, 2001.

Gris Legorreta, P. C. y Orozco Rivera, E. D. (2018), “*Complejidad metodológica para medir la corrupción*”, No. 64, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México.

Homes Leslie, “*¿Qué es la Corrupción?*” Editorial Grano de Sal, México 2019.

Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2016, Naciones Unidas.

Morris Stephen, “*Corrupción y Política en el México Contemporáneo*”, Siglo Veintiuno Editores, México, 1992.

Sandoval Ballesteros Irma Eréndira, “*Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana*”, Revista Mexicana de Sociología, volumen 78, número 1, enero/marzo 2016, México.

Sanz Mulas Nieves, “*Política Criminal, viejos problemas y nuevos desafíos*”, Editorial Flores, México, 2017.

Vázquez Daniel (Coordinador), Cardona Luz y Ortiz Horacio, “*Estudio: Los Derechos Humanos y la Corrupción en México. Análisis de las tendencias en las entidades federativas entre el 2000 y 2014*”, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2017.

Zavala De Alba Luis Eduardo, “*Corrupción y Derechos Humanos. Estableciendo el vínculo*”, Instituto Tecnológico y Estudios Superiores Monterrey, 2009,

## FUENTES LEGISLATIVAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción,

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

## FUENTES ELECTRÓNICAS

<https://www.tm.org.mx/transparencia-internacional/>

<https://www.tm.org.mx/indice-nacional-de-corrupcion-y-buen-gobierno-primera-serie-historica-de-corrupcion-en-mexico/>

“Guía del lenguaje claro sobre la lucha contra la corrupción” <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf>  
consulta hecha el 28 de septiembre del 2020.

“Gran corrupción: estrategias para evitar su impunidad internacional” <file:///Users/admin/Downloads/Dialnet-GranCorrupcionEstrategiasParaEvitarSuImpunidadInte-5838394.pdf>

<https://www.jota.info/especiais/gran-corrupcion-datos-ineditos-presentan-radiografia-sobre-la-actividad-de-organos-de-investigacion-de-america-latina-en-el-caso-odebrecht-29052019>

Tipologías de corrupción  
[https://www.unodc.org/documents/colombia/2016/Agosto/Tipologias de corrupcion.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2016/Agosto/Tipologias_de_corrupcion.pdf)

INEGI

[http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825090340.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825090340.pdf) 15 de diciembre de 2019.

<https://www.eleconomista.com.mx/politica/7-datos-sobre-la-corrupcion-en-Mexico-segun-Transparencia-Internacional-20171014-0001.html> 15 de diciembre de 2019.

Índice de Competitividad Internacional <http://imco.org.mx/indices/la-corrupcion-en-mexico/capitulos/analisis/entender-el-concepto-corrupcion-a-traves-de-sus-tipos>

<http://www.garberipenal.com/corrupcion-causas/>

Secretaría de la Función Pública <http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-UVSNA-1-1.pdf>

<https://sna.org.mx/que-hacemos/>

<https://contralacorrupcion.mx/sistemas-estatales-anticorrupcion-en-riesgo/>

<http://contaduriapublica.org.mx/2020/01/01/sistemas-estatales-anticorrupcion/>

“Hacia una política nacional anticorrupción. Bases para una discusión pública”, CIDE, junio, 2018, [https://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-17062018\\_Versi%C3%B3n-Final-1.pdf](https://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-17062018_Versi%C3%B3n-Final-1.pdf)

<https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

<https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/temas/derechos-humanos/>

¿Quiénes son las verdaderas víctimas de la corrupción? Blog Justicia en las Américas  
<https://dplfblog.com/2020/03/05/quienes-son-las-verdaderas-victimas-de-la-corrupcion/>

Provencio Marco, “De la Renovación Moral al Sistema Nacional Anticorrupción”, Periódico Milenio, 29 de mayo de 2015, <https://www.milenio.com/opinion/marco-provencio/la-intemperie/de-la-renovacion-moral-al-sistema-nacional-anticorrupcion-i>

<https://crisolplural.com/2012/08/18/miguel-de-la-madrid-1982-1988-crisis-neoliberal-y-el-inicio-del-salinato/> 14 de diciembre de 2019.

Aguilar Torres Marco Antonio, Diario Impacto.mx "El basta contra la corrupción" <http://impacto.mx/larevista/el-basta-contra-la-corrupcion/> 14 de diciembre de 2019.

Revista Proceso, <https://www.proceso.com.mx/168435/cronica-de-rituales-y-criticas-por-inferencia> 14 de diciembre de 2019.

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/341908/XVII. PER ODO DEL PRESIDENTE ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LE N.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/341908/XVII_PER_ODO_DEL_PRESIDENTE_ERNESTO_ZEDILLO_PONCE_DE_LE_N.pdf)

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

<http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-UVSNA-1-1.pdf> 15 de diciembre de 2019.

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=734661&fecha=22/04/2002&cod\\_diario=28713](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=734661&fecha=22/04/2002&cod_diario=28713)

[http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/09/asun\\_3733236\\_20180911\\_1536763789.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/09/asun_3733236_20180911_1536763789.pdf) 15 de diciembre de 2019.

Serrano Sánchez Jesús Antonio, "La política oficial de combate a la corrupción en México: una revisión", [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-00632009000300010#g1](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632009000300010#g1) 15 de diciembre de 2019.

<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2019/Agosto/14/2789-Plantean-legisladores-del-PAN-que-venta-anticipada-y-destino-de-bienes-sujetos-a-extincion-de-dominio-se-realice-por-control-judicial-y-no-administrativo>

[https://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/PAN\\_LGSNA.pdf](https://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/PAN_LGSNA.pdf)

[https://ethos.org.mx/wp-content/uploads/2017/11/VersionFinal\\_Manual\\_SNA\\_ResponsabilidadesAdministrativasPenales\\_Ethos-1.pdf](https://ethos.org.mx/wp-content/uploads/2017/11/VersionFinal_Manual_SNA_ResponsabilidadesAdministrativasPenales_Ethos-1.pdf)

<file:///Users/admin/Downloads/Dialnet-ReformasAnticorrupcionEnMexico-6681332.pdf>

<https://anticorrupcion.nexos.com.mx/?p=1076> 15 de diciembre de 2019.

<file:///Users/admin/Downloads/Dialnet-PoliticaCriminalEnMateriaDePrevencionDelDelitoDeVi-6622371.pdf>

<https:// analisisplural.iteso.mx/2018/05/21/la-corrupcion-en-mexico-cambios-y-alternativas/>

<https://dle.rae.es/sistema>

<https://sistemaspoliticos.org/talcott-parsons-teoria-de-sistemas-estudio-sociedad/#:~:text=Parsons%20fue%20uno%20de%20los,campo%20de%20los%20estudios%20sociales.>

<http://sgpwe.izt.uam.mx/pages/egt/Cursos/TeoSocClalIII/3TeoSocCla.pdf>

<https://www.muco.org.mx/cultura-de-la-legalidad-en-mexico/>

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/16.pdf>

El Sistema Nacional Anticorrupción como política pública para reconfigurar al Estado de derecho. [https://www.redalyc.org/jatsRepo/676/67658492004/html/index.html#redalyc\\_67658492004\\_ref10](https://www.redalyc.org/jatsRepo/676/67658492004/html/index.html#redalyc_67658492004_ref10)

<file:///Users/admin/Downloads/3120-Texto%20del%20art%C3%ADculo-10299-1-10-20170525.pdf>

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5570984&fecha=30/08/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5570984&fecha=30/08/2019)

<https://eprints.ucm.es/id/eprint/36029/1/etica%20publica%20frente%20a%20corrupci%C3%B3n.pdf>