

## **BALANCE DEL MODELO DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO<sup>1</sup>**

### BALANCE OF THE MODEL TO COMBAT CORRUPTION IN MEXICO

José Guadalupe Altamirano Castro \*

Martha Patricia López Gaytán \*\*

**SUMARIO:** I. Introducción. II. Metodología. III. Diagnóstico del fenómeno de la corrupción en México. IV. Antecedentes del combate a la corrupción en México. V. Identificación del modelo de combate a la corrupción en México. VI. Resultados y discusión. VII. Referencias.

#### **Resumen**

El artículo busca mostrar un acercamiento al estado que guarda el problema de la corrupción en México, así como la comprensión del modelo actual de combate a la corrupción y la incidencia que ha tenido este a partir de la reforma constitucional de 2015 donde justamente se agrega como sello principal, el involucramiento ciudadano. Si bien, hasta ahora, se han realizado múltiples esfuerzos desde el gobierno y la sociedad civil para tratar de frenar y revertir este problema que le ha causado a México un gran costo social, económico e institucional, tal parece que la semilla sembrada no ha dado los frutos esperados. Desgraciadamente, podemos concluir que muchos de esos esfuerzos, sobre

---

<sup>1</sup> Fecha de recepción 07/12/2022 Fecha de aceptación 17/01/2023

\* Doctor en Derecho, Maestro en Administración Pública. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1 del CONACYT, Miembro del Padrón de Investigadores del Consejo Veracruzano de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico (COVEYCIDET). Líneas de investigación, Función pública, Anticorrupción, participación ciudadana y Derechos Humanos. ORCID:<https://orcid.org/0000-0001-8529-316>, correo-e: [pepes736@outlook.com](mailto:pepes736@outlook.com)

\*\* Maestrante en Administración Pública por El Colegio de Veracruz. Egresada de la Licenciatura de Ciencias Políticas y Administración Pública, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Este trabajo forma parte del Programa de CONACYT Estancias Posdoctorales por México en la modalidad de Estancia Académica realizada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana, noviembre 2021-octubre 2022.

todo los que corresponden al poder político, se han instrumentado solo como formas de justificar el poder y han carecido de dos ingredientes fundamentales: la participación ciudadana y la voluntad política. En lo que, sí se ha avanzado, es en el trabajo que, desde las organizaciones sociales, académicas y de comunicación, se ha llevado a cabo para analizar, proponer y visibilizar el problema, lo que, sin duda, obliga a la autoridad a actuar y rendir cuentas.

**Palabras clave:** corrupción, política anticorrupción, estado de derecho, Sistema Nacional Anticorrupción.

### **ABSTRACT**

The article seeks to show an approach to the state that guards the problem of corruption in Mexico, as well as the understanding of the current model of combating corruption and the incidence that this has had since the constitutional reform of 2015 where it is precisely added as main hallmark, citizen involvement. Although, until now, multiple efforts have been made by the government and civil society to try to stop and reverse this problem that has caused Mexico a great social, economic and institutional cost, it seems that the seed sown has not the expected fruits. Unfortunately, we can conclude that many of these efforts, especially those that correspond to political power, have been implemented only as ways to justify power and have lacked two fundamental ingredients: citizen participation and political will. What progress has been made is in the work that has been carried out by social, academic and communication organizations to analyze, propose and make the problem visible, which, without a doubt, forces the authorities to act and be accountable

**Keywords:** corruption, anticorruption policy, rule of law, National Anticorruption System.

### **INTRODUCCIÓN**

La corrupción es un fenómeno que ha estado presente a lo largo de la historia de México, que no es privativo del país y puede presentarse en todos los ámbitos de la sociedad (económico, político, social, público y privado). Ello no significa, como suele decirse, que el fenómeno sea inherente o forme parte del ADN del

mexicano -o de cualquier otra sociedad- y menos que se exprese como una manifestación de nuestra cultura<sup>2</sup>

Es un hecho que en la medida de que las sociedades establecen relaciones más complejas surgen espacios que se desvían hacia conductas no “virtuosas”.<sup>3</sup> Partamos de la reflexión socrática en el sentido de que sólo se puede llegar a la verdad mediante el conocimiento y quien conoce, solo puede practicar el bien, porque quien actúa mal es por ignorancia.

“La ética socrática se interesa en el conocimiento de la virtud para practicarla en beneficio de la polis...La virtud se identifica con la sabiduría en cuanto a capacidad de autodominio ...debemos sumarle a esto la templanza ...para no dejarse arrastrar por el poder”<sup>4</sup>

Tenemos que, el fenómeno de la corrupción está presente en la naturaleza humana, pero que esa propensión puede ser retirada, como un cáncer, mediante la acción civilizatoria que busca el conocimiento y la verdad para alcanzar un bien superior, un bien común; podríamos, entonces, parafraseando a Sócrates, definir a la corrupción como toda aquella acción que, para conseguir un fin, se aparta o realiza al margen o en contra de la norma; es, pues, una acción ilícita. Como tema de interés público, el combate a la corrupción empezó a tener mayor relevancia en los discursos que acompañan a los estados democráticos y que empiezan a señalar a la corrupción como un freno al avance modernizador de los países.<sup>5</sup> Sin duda, porque no hay, ni podría haber avance democratizador sin legalidad o con un Estado de Derecho débil o disfuncional.

Por eso, hoy en día, no puede asociarse los problemas de corrupción a un tipo de Estado ya sea autoritario o democrático, monárquico o republicano, desarrollado o en vías de desarrollo, ni tampoco a una época determinada,

---

<sup>2</sup> Véase (Krauze, 2019) en donde se refiere a las declaraciones de Enrique Peña Nieto en el sentido de la corrupción era parte de la cultura mexicana.

<sup>3</sup> Revítese para este tema los trabajos (M. Ruiz-Morales, 2019; M. L. Ruiz-Morales, 2018) en donde hace un recuento de las prácticas de corrupción que se registraron en la antigüedad. Se hace referencia que ya en el “Código de Hammurabi se tipificaban lo que se consideraba “conductas corruptas”.

<sup>4</sup> Gómez Santibáñez, Guillermo, *Sócrates y la actitud filosófica*, CIELAC, Centro Interuniversitario de Estudios Latinoamericanos y Caribeños, 2017, p. 6

<sup>5</sup> Orrego Larraín, Claudio, *Corrupción y modernización del Estado*, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil, 2000, p.2

porque la corrupción no es consustancial al Estado, sino a la debilidad o ausencia de legalidad.

### **METODOLOGÍA**

El presente escrito atiende los aspectos metodológicos desde dos perspectivas; una de carácter normativista, en la que se analiza la legislación que rige el funcionamiento del modelo de combate a la corrupción actual desde su diseño (órganos y sus atribuciones); y otra, de carácter realista en la que se identifican los aspectos sociales, jurídicos y culturales que repercuten en la implementación del modelo actual de combate a la corrupción y los resultados que se puedan identificar.

### **DIAGNÓSTICO DEL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO**

La corrupción en México, hay que reconocerlo, está presente desde la formación misma del Estado mexicano, esto es, desde la época colonial, hay muchos trabajos que así lo sustentan<sup>6</sup>. Sin embargo, su combate, como una política de estado, se da a partir de la década de los ochenta, en concordancia con la preocupación que surge en el mundo por los señalamientos de que el fenómeno es un freno del desarrollo económico y social de las naciones.

En el ámbito internacional en 1977<sup>7</sup> se aprueba en Estados Unidos la Foreign Corrupt Practises Act (FCPA). En México podemos identificar que es a partir de la propuesta del presidente de la República, Miguel de la Madrid, se inicia una política propiamente enfocada en el combate a la corrupción denominada “renovación moral de la sociedad”.

Como una iniciativa de la sociedad civil surge en 1993<sup>8</sup> Transparencia Internacional, organización internacional dirigida a lucha contra la corrupción, y que publica anualmente informes como el Índice de Percepción de la Corrupción, el Barómetro Global de la Corrupción, el Índice de Fuentes del Soborno, o el Informe Global sobre la Corrupción. Asimismo, como un esfuerzo de la

---

<sup>6</sup> Veáse los trabajos de (Cepeda, 2022) y (Krauze, 2019) entre otros.

<sup>7</sup> Miranzo Díaz, Javier, (2018), *Causas y efectos de la corrupción en las sociedades democráticas*, 2018, p. 4

<sup>8</sup> Miranzo Díaz, Javier, nota 6, op. cit.

comunidad internacional para sumarse al combate de la corrupción a nivel global, en 2003 se firma por 95 países, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC)(Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, 2004), también conocida como la Convención de Mérida, misma que entró en vigor el 14 de diciembre de 2005, actualmente ha sido suscrita por 184 naciones. Existe una conciencia colectiva global por trabajar hacia la erradicación del problema, lo que ha llevado a la comunidad internacional a plantear estrategias de acción internacional que han arraigado y tenido diferentes grados de éxito alrededor del mundo. En especial en Latinoamérica, la corrupción se ha identificado como uno de los problemas más graves que han frenado la democratización y el desarrollo de la región.

En México, a pesar de las diferentes políticas gubernamentales emitidas para frenar el fenómeno, los resultados que se han alcanzado son escasos y en la percepción social, en muchos sentidos, con avances nulos. No fue sino hasta mediados de la década de los años 90 con el inicio de la gestación de la transición a la democracia -con la ciudadanización del Instituto Federal Electoral (1996) y la alternancia en el Gobierno, primero en el Distrito Federal (1997) y después en la Presidencia de la República (2000)-, que ésta vino acompañada de nuevos organismos autónomos -de principio, fuera del control del Ejecutivo- que se pudieron constatar ciertos avances<sup>9</sup>.

#### **a) La corrupción como problema sistémico y estructural**

La corrupción y la impunidad en una definición propuesta por Transparencia Internacional y reproducida por Manuel Merino es “el abuso de una posición de poder diseñada para servir a los demás, en busca del provecho propio”<sup>10</sup>.

Para ampliar la comprensión del fenómeno Cárdenas especifica aún más sus implicaciones.

La corrupción tiene su origen, desde nuestro punto de vista, en lo siguiente:

---

<sup>9</sup> A partir de sus investigaciones y aportes se abrió paso hacia las investigaciones que dieron origen, por ejemplo, a los casos del “PEMEXGATE”, “los Amigos de Fox” o la “Estafa Maestra”, por mencionar algunos de los más relevantes.

<sup>10</sup> Merino, Mauricio, México: La batalla contra la corrupción, Wilson Center México, 2015, p.3

- 1) en el poder formal e informal ejercido sin límites democráticos ni jurídicos,
- 2) en la debilidad o ausencia de instituciones que controlen y sancionen los desvíos de ese poder y
- 3) en la ausencia o insuficiencia de mecanismos de participación ciudadana que le permitan a la sociedad vigilar controlar y sancionar el poder.<sup>11</sup>

Partiendo de estas definiciones se infiere que el abuso del poder está en el centro del problema. La autoridad actuando desde la administración pública, se ha colocado en una posición de privilegio frente a la población, dejando de lado la esencia del servicio público que es servir con probidad, diligencia, eficacia, transparencia, y, sobre todo, velando por el interés general. En cambio, encontramos de una forma cada vez más evidente que se actúa de forma arbitraria cayendo en diferentes formas de corrupción. El abuso del poder deriva, entonces, de la falta de controles efectivos.

En un estado autoritario, como el mexicano, la costumbre de rendir cuentas a la sociedad y el respeto a las normas es casi inexistente. Podría decirse que, bajo el modelo presidencialista comprendido como una especie de monarquía con un poder ejecutivo con facultades metaconstitucionales, la corrupción crónica era - como en buena medida sigue siendo- inextirpable, prácticamente fue el modo fundamental de operar del régimen político; sin ella (sin pagos a trasmano o por debajo de la mesa, influentismo, nepotismo, sobornos, cohecho, entre muchas otras modalidades de la corrupción) muchos negocios, fortunas y carreras políticas sencillamente habrían sido irrealizables. Por mucho tiempo se creyó que, desapareciendo el régimen hegemónico de partido casi único, esa realidad se iría con él. Pero no fue así, a la fecha, la falta de controles efectivos ha permitido que el ejecutivo continúe imponiendo sus decisiones sobre los otros poderes del estado.

A pesar de la alternancia, bajo los dos gobiernos del PAN; y, el regreso del PRI al poder, la corrupción del aparato gubernamental ha llegado a expresiones escandalosas y va desde las altas esferas política hasta los niveles operativos.

---

<sup>11</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *Causas de la corrupción y soluciones para enfrentarla. En ¿Cómo combatir la corrupción?*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2017, p. 227

De hecho, como explicación al resultado electoral de 2018, se dice que, en gran medida, el triunfo del presidente Andrés Manuel López Obrador, se dio como respuesta al hartazgo de la sociedad, como rechazo precisamente a los elevados índices de corrupción del gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto.<sup>12</sup>

Lo que ha ocurrido, es aquello, que el especialista Robert Klitgaard, denomina corrupción sistémico y estructural. Este tipo de corrupción explica, se da en aquellos países donde las instituciones están enfermas o socavadas. Enumera las siguientes condiciones para que el fenómeno prospere:

- Los ciudadanos no están de acuerdo sobre el valor de la democracia formal.
- Los ciudadanos no demandan o quizás ni siquiera entienden el “buen gobierno”.
- El papel del gobierno se expande y los ciudadanos no están de acuerdo.
- Se presentan emergencias desde guerra hasta desorden público, o desde un colapso financiero hasta un desastre natural, donde en cada caso parece requerirse acciones rápidas y dramáticas que las protecciones que ofrecen la democracia y el servicio civil son incapaces de proveer o no quieren hacerlo.
- A menudo los funcionarios públicos están mal pagados y usualmente no tienen las calificaciones necesarias.
- El sector privado es pequeño y poco competitivo, con reglas del juego confusas y políticas que frenan la competencia extranjera.<sup>13</sup>

La tipología de Klitgaard asume que la lucha contra la corrupción, efectivamente, tiene mucho que ver con la calidad de la democracia con la que cuenta un país. Esto no significa que un gobierno con un alto índice democrático sea garantía de que se ha eliminado la corrupción, pero si garantiza que un gobierno con instituciones fuertes, respeto del Estado de derecho, con una sociedad participativa y con un amplio nivel de transparencia es mucho más probable que

---

<sup>12</sup> José Antonio Crespo, investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en un artículo periodístico lo comenta en los siguientes términos:

“El triunfo de López Obrador se nutrió de su larga campaña de doce años, aunada a la decepción con los gobiernos panistas y la corrupción rampante del PRI, en particular de su último gobierno. Eso se vislumbraba desde 2016, cuando las muchas alternancias se debieron esencialmente al hartazgo con la corrupción”. (Crespo, 2018)

<sup>13</sup> Klitgaard, Robert, *Corrupción normal y corrupción sistémica*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2009, p. 5

obtenga buenos resultados a partir de las acciones y medidas adoptadas por su agencia anticorrupción.

### **b) Indicadores de percepción de la corrupción**

Uno de los principales obstáculos que se enfrentan a la hora de combatir la corrupción es magnificar e identificar el tamaño del problema al que se está enfrentando. Por su propia naturaleza, el fenómeno de la corrupción está envuelto en ilicitud y secretismo. Mucho de lo que trasciende y se deja ver en la opinión pública es a través de la percepción social. En ese sentido han contribuido mucho en visibilizar la magnitud y el alcance del fenómeno los intentos que, desde la iniciativa social, por medir la percepción de la corrupción que ha realizado la organización Transparencia Internacional, y múltiples esfuerzos, en ese mismo sentido, emprendidos por organismos multinacionales con la finalidad de comparar las diversas realidades nacionales y establecer un marco de referencia.

Con esta perspectiva se ha logrado identificar, por un lado, los elementos que hacen posible su proliferación y, por otro, los costos y consecuencias a los que se está expuesto por la inacción o la complicidad, principalmente del sector gubernamental.

Aunado a lo anterior, de manera clara, es posible identificar dos dimensiones del problema. La dimensión económica, que afecta el desarrollo económico y el bienestar social principalmente de los grupos sociales más vulnerables. Y, la dimensión política, que tiene que ver con la gobernabilidad y la legitimidad política. Además de los índices de percepción, se puede contar con indicadores más específicos “basados en reglas institucionales más específicos e incluyen, por ejemplo, datos sobre costes y tiempos necesarios para crear un nuevo negocio y datos muy concretos sobre el funcionamiento de instituciones políticas y administrativas.”<sup>14</sup>

### **c) México en las mediciones de corrupción**

Como ya se dijo, el principal indicador para medir la corrupción es el definido Transparencia Internacional desde 1995, y no sólo por ser el primer intento en

---

<sup>14</sup> Echebarría, Koldo, Corrupción: Un análisis a través de indicadores de gobernabilidad, Banco Interamericano de Desarrollo, División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil, 2007, p.6



medirla sino por su metodología y alcance global que lo convierte en un referente válido en el mundo. Actualmente, el índice incluye a 180 países o territorios. El reporte de los resultados de 2021, destacan que “La corrupción facilita la violación de los derechos humanos, desencadenando una espiral viciosa ascendente: la erosión de derechos y libertades debilita la democracia, abre paso al autoritarismo, y éste habilita niveles más altos de corrupción-“<sup>15</sup>

Asimismo, en su análisis regional señala que “en 2021 América presenció fuertes golpes a la libertad de expresión, prensa y de asociación, derechos civiles y políticos fundamentales para construir democracias saludables y libres de corrupción.”

Refiriéndose al caso específico de México dice que:

A pesar de la fuerte retórica anticorrupción del presidente, los grandes casos de corrupción en el país siguen sin ser sancionados. La ausencia de activos recuperados y el creciente número de escándalos que involucra a colaboradores cercanos del presidente explican parte del resultado. Además, recientemente, han surgido críticas sobre el uso político-electoral de la Fiscalía General que, pese a su autonomía formal, no es percibida como independiente.<sup>16</sup>.

En el gráfico 1 podemos apreciar que la corrupción durante los últimos 10 años prácticamente no ha variado. Esto representa que el impacto de las políticas públicas en la materia ha sido nulo o poco significativo, por lo que resulta pertinente señalar que México permanece entre los países con más altos índices de corrupción, en el lugar 124 entre 180 países.

En la gráfica 2, se presenta un comparativo con los países que encabezan los grupos con las distintas escalas de corrupción, en donde México, se ubica en el grupo con los grados más elevados.

---

<sup>15</sup> Transparencia Internacional, Índice de percepción de la corrupción, 2021, p. 4

<sup>16</sup> Transparencia Internacional, Índice de percepción de la corrupción, 2022.

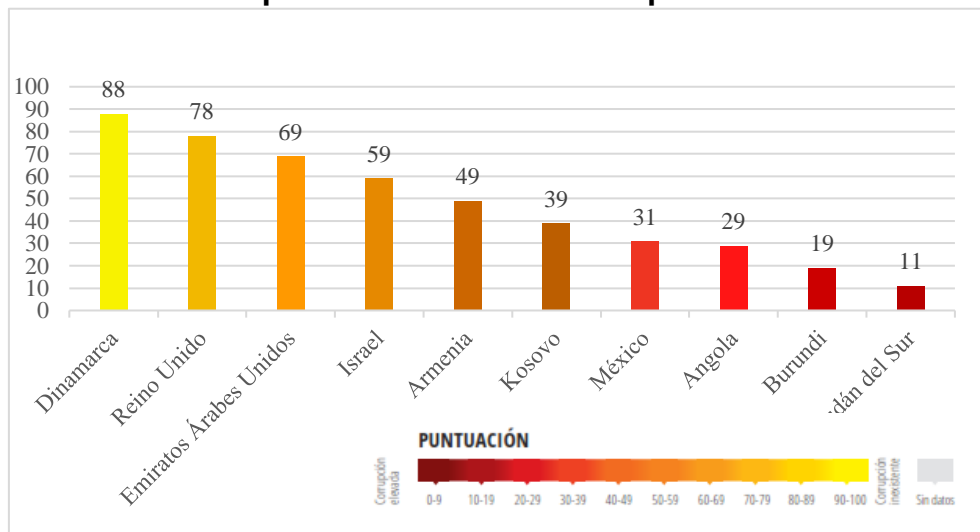
### Gráfico 1. IPC México 2012-2021



Fuente: Elaboración propia con datos de los informes anuales de Transparencia Internacional. <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>.

Nota: La tabla incluye datos de 2012 a la fecha, porque a partir de ese año, Transparencia Internacional revisó su metodología para permitir la comparación de las puntuaciones. La clasificación se da en relación con los niveles percibidos de corrupción en el sector público en una escala que va del 0 al 100, en donde 0 equivale a muy corrupto.

### Gráfico 2. IPC 2021: selección de países que encabezan las diferentes escalas de corrupción de acuerdo con su puntuación.



Fuente: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

#### d) Indicadores

**Barómetro Global**<sup>17</sup>. La encuesta en su edición 2019 realizada para América Latina y el Caribe, reporta que:

<sup>17</sup> Pring, Coralie, & Vrushi, Jon, *Barómetro Global de la Corrupción, América Latina y el Caribe 2019, Opiniones y experiencias de los ciudadanos en materia de corrupción*, 2019.

- Más de la mitad de los ciudadanos de la región cree que la corrupción ha aumentado en sus países
- No se está haciendo lo suficiente para combatirla
- La mayoría de los políticos y funcionarios son corruptos.
- Uno de cada cinco se enfrentó a la necesidad de dar sobornos o ser extorsionado para recibir un servicio público o ejercer un derecho como el de votar.
- En contraste, el 77% expresó su seguridad de que la participación ciudadana haría la diferencia para combatir la corrupción.

En el caso de México sobresale el dato que el 50% manifestó que recibió soborno a cambio de su voto y en cuanto a las instituciones que se consideran más corruptas está

- el presidente, 63%,
- diputados, 65%,
- empleados públicos, 58%,
- policías 69% y
- jueces y magistrados 58%.

***Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2022*** (INEGI). De acuerdo con el INEGI, la corrupción es percibida por el 22.5% de la población como un tema de mayor preocupación, por encima de la impunidad, la educación, el narcotráfico y los desastres naturales, este porcentaje aumento ligeramente respecto al año pasado que se situaba en 22.1%.

En cuanto al nivel de confianza en las autoridades de seguridad pública, seguridad nacional, procuración e impartición de justicia, todos los porcentajes descendieron respecto al año pasado, se sigue percibiendo a las corporaciones policiacas con una tasa de confiabilidad que va del 56.2% (policía estatal) al 45% (policía de tránsito); además, sólo el 58.3% considera que los jueces son confiables; así como la Fiscalía General de la República con 63.3%. A pesar de que Guardia Nacional, Ejército y Marina mantienen tasas de confiabilidad arriba de 80%, ese porcentaje es menor respecto al del año pasado.

A la inversa, la percepción de la corrupción respecto a las autoridades, el 74.9% de la población de 18 años y más considera que la Policía de Tránsito es corrupta, seguida de los Jueces con 67.3 por ciento.

**Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020. Principales Resultados<sup>18</sup>** (INEGI, 2021). Reporta que para el 54.6% de la población de 15 años y más, el principal problema que enfrenta el país es la corrupción. A partir de la comparación entre anterior administración y la actual, el 61.6% considera que la corrupción ha aumentado o se ha mantenido igual de alta.

A pesar de que el 65.2% prefiere la democracia a cualquier otra forma de gobierno: el 46.8% no se siente satisfecha con la democracia que se vive en el país.

En cuanto a la confianza en los servidores públicos o empleados de gobierno, el 39.2% de la población manifestó que no confía nada (grado de 0-3) y el 27.6% confía algo (grado 4-5). En cuanto a los representantes políticos, la población que manifestó tener mucha confianza, en el presidente de la república únicamente alcanzó el 17.2%, para los gobiernos locales y estatales este mismo indicador fue de 7.6%, para jueces 6.2%, policía 4.1% y diputados y senadores apenas un 2.7%

Avanzando en el tema de la legalidad, el 16.8% de la población cree que no se respetan en nada, Cuando se trata del respeto a las leyes por parte de los gobernantes, el indicador queda en 21.8%.

Ahora revisemos los datos disponibles en cuanto al costo de la corrupción.

**Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2021<sup>19</sup>**. Reporta que “el costo total a consecuencia de la corrupción en la realización de trámites y solicitudes de servicios públicos y otros contactos con autoridades fue de 9 500 millones de pesos; lo que equivale a 3 044 pesos promedio por persona afectada. El costo a consecuencia de corrupción en el contacto con autoridades de seguridad pública fue de 3 186 millones de pesos, lo que representó 1 767 pesos promedio por persona afectada. Por otro lado, el costo por corrupción en

---

<sup>18</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020. Principales Resultados, 2021.

<sup>19</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental* (ENCIG) 2021, Principales Resultados, 2022.

la realización de trámites vehiculares fue de 402 millones de pesos, lo que equivale a 839 pesos promedio por persona afectada.

Es de destacar que, en este rubro, según los datos de la encuesta, el costo actual de la corrupción bajo en 32.9%, respecto a 2019 que llegaba a 14 141 millones de pesos.

***Índice de Riesgos de Corrupción. Compras públicas en México 2018-2021<sup>20</sup>.***

El índice está constituido por tres subíndices: transparencia, competencia y cumplimiento de la ley. El documento de resultados desataca que, en 2021, el 41% del monto total de las compras públicas fue adjudicado directamente y 4% a través de invitaciones restringidas. Además, de que más de 9 mil millones de pesos en compras fueron adjudicadas a proveedores riesgosos como empresas fantasmas, sancionadas y de reciente creación. En cuanto a la transparencia se tiene que una de cada tres licitaciones públicas incumplió con la publicación de uno o más documentos en los portales de transparencia.

***Índice del Estado de derecho en México<sup>21</sup>*** en su más reciente edición, alerta sobre el deterioro que se vive en general en México de los indicadores para alcanzar una plena adhesión al Estado de derecho. Esta situación la atribuye a “un debilitamiento de los contrapesos institucionales a los gobiernos estatales y un cierre del espacio cívico; el deterioro en los sistemas de justicia penal; y la falta de avances en materia de anticorrupción”. En su versión internacional, México ocupa el sitio 113 entre 139 países con una caída constante desde el 2015.<sup>22</sup>

Lo primero a destacar del anterior recuento de índices de medición de la corrupción en México es que el problema ocupa una preocupación principal en la agenda nacional. En segundo lugar, de acuerdo con los resultados reportados, la actuación gubernamental para combatirlo ha sido en muchos sentidos infructuosa. A pesar de la amplia regulación en la materia y a la retórica de los gobernantes, en los hechos el país no ha logrado avances significativos. Al contrario, los bajos índices de confianza hacia las autoridades y las instituciones,

---

<sup>20</sup> Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO), *Índice de Riesgos de Corrupción*, 2022.

<sup>21</sup> World Justice Project, Mexico Overall Score, 2022.

<sup>22</sup> World Justice Project, Mexico Overall Score, 2021.

el bajo nivel de satisfacción hacia la democracia que se vive y el déficit de legalidad reflejan un déficit en el estado de derecho y en el nivel de democracia.

### **ANTECEDENTES DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO**

A inicios de los años 80 del siglo pasado, el entonces presidente de la República, Miguel de la Madrid, definió de manera explícita al combate a la corrupción, con la más alta prioridad, como la “renovación moral de la sociedad”. En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional que con ese propósito enviara al Congreso, decía:

“...el Estado tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social, la corrupción. Ella afecta los derechos de otros, de la sociedad, de los intereses nacionales. Y en el México de nuestros días, nuestro pueblo exige con urgencia una renovación moral de la sociedad que ataque de raíz los daños de la corrupción en el bienestar de su convivencia social...”<sup>23</sup>

La propuesta de reforma, presentada el 10 de diciembre de 1982 ante el Congreso de la Unión, incluía reformas a los Artículos 108 a 114; 22, 73, 74, 78, 94, 97, 127 y 134 Constitucionales. De esta propuesta se lograron avances para definir con más claridad y rigor las responsabilidades de los servidores públicos; a la vez que, por lo menos en la letra, dotaron de mayores atribuciones y obligaciones al Congreso de la Unión y al Poder Judicial. De dicha reforma, derivaron entre otros, dos instrumentos:

- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores (Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 1982), y
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1982).

Desde entonces, para prevenir y combatir la corrupción, particularmente en el sector público, se han promulgado muchas otras reformas constitucionales y legislativas; creado instituciones al más alto nivel y establecido políticas, en y para los tres poderes del Estado y los tres órdenes de gobierno: secretarías de despacho, contralorías generales e internas en cada dependencia; fiscalías especializadas en el poder Ejecutivo; órganos de auditoría superior,

---

<sup>23</sup> De la Madrid Hurtado, Miguel, *Fundamentos de la Renovación Moral, Exposición de motivos que fundamentan la Reforma a los Artículos 108 al 114; 22, 73, 74, 78, 94, 97, 127 Y 134 Constitucionales*, 1982, p. 1

dependientes del poder Legislativo; tribunales, en el Judicial y entes constitucionales autónomos, para tutelar el derecho a la información, con la misión expresa, cada institución en el ámbito de su competencia, de vigilar, dar seguimiento, controlar y, en su caso, sancionar el incumplimiento de normas y responsabilidades, tanto a título personal, como a escala institucional.

**Gráfico 3. Evolución del marco institucional del combate a la corrupción en México**

Año	Institución anticorrupción
1982	Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF)
1994	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)
1999	Auditoría Superior de la Federación (ASF)
2000	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
2002	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI)
2003	Secretaría de la Función Pública (SFP)
2008	Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la corrupción
2012	Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas Lineamientos generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos
2014	Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción de la PGR (antes, Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia) Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
2015	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) Carta Internacional de Datos Abiertos
2016	7 leyes anticorrupción* <sup>24</sup>
2017	Sistemas Locales Anticorrupción Estatuto orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción
2018	Ley orgánica de la Fiscalía General de la República
2019	Acuerdo por el que se instala la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción

Fuente: México: Anatomía de la corrupción (Casar, 2020) <sup>25</sup>

Los diferentes gobiernos, sin importar las afiliaciones políticas, han puesto en el centro de sus programas de gobierno, políticas enfocadas a disminuir y erradicar este fenómeno. Por si fuera poco, México, además, ha suscrito los convenios internacionales que se han promovido desde los organismos internacionales multilaterales para promover la erradicación de la corrupción.

<sup>24</sup> Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; Ley General de Responsabilidades Administrativas; Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; y Reformas al Código Penal Federal.

<sup>25</sup> Casar, María Amparo, *México: Anatomía de la Corrupción*, (Tercera edición, corregida y aumentada), Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI), 2020, pp. 94-95.

**Gráfico 4. Convenciones internacionales en las que México ha participado**

Convención Interamericana contra la Corrupción. (OEA 1996)	Fortalecer el desarrollo de los mecanismos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción. Promover la cooperación entre Estados para erradicar la corrupción en el ejercicio de las funciones públicas.
Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos en Transacciones Comerciales Internacionales(OCDE 1997)	Cada país tomará las medidas necesarias para tipificar como delito la complicidad, incluidas la incitación, la ayuda, la instigación o la autorización de un acto de cohecho de un servidor público extranjero.
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU, 2003)	Instauración de medidas preventivas contra la corrupción, la creación de un órgano encargado de combatir estas prácticas y la implementación de códigos de conducta. Medidas contra la corrupción corporativa, espacios para la participación de la sociedad civil y tipificación de delitos.
Anti-Corruption Action Plan (G20, 2009)	Preparación de recomendaciones para los líderes sobre como el G20 podría continuar a hacer contribuciones prácticas y valiosas a los esfuerzos internacionales en la lucha anticorrupción.
Declaración de la Reunión especializada de ministros y altas autoridades de prevención y lucha contra la corrupción (CELAC, 2013)(CE)	Fortalecer la implementación efectiva de los instrumentos internacionales y regionales de prevención y lucha contra la corrupción, en resguardo de la legitimidad y estabilidad de las instituciones de los Estados. Incluye: prevención y lucha, cooperación internacional, penalización y recuperación de activos.
Transparency Standards on Government Procurement (APEC, 2004)	Compromiso político con la transparencia e integridad en las contrataciones públicas. Promueve la publicación de los reglamentos que rigen los procedimientos de licitación pública, acceso a las invitaciones de licitaciones, igualdad de condiciones para postores.
EITI Standard (Global, 2017)	Estándar global que promueve la buena gobernanza de los recursos petroleros, gasíferos y mineros. Busca garantizar la transparencia y rendición de cuentas con respecto al modo en que se gobiernan los recursos naturales de un país. Incluye el modo en que se otorgan los derechos, cómo se monetizan los recursos y cómo se traducen en beneficios para los ciudadanos y la economía.
Anti-corruption framework in the UMSCA agreement (UMSCA, 2019)	Prevención y combate a los sobornos y a la corrupción en la inversión y el comercio internacional. Fortalecer el cumplimiento de las responsabilidades de legislaciones nacionales e internacionales. Involucra explícitamente al sector privado y la sociedad civil en el combate a la corrupción.

Fuente: México: Anatomía de la corrupción (Casar, 2020) <sup>26</sup>

<sup>26</sup> Casar, Maria Amparo, nota 23, op. cit., p. 24.



De hecho, en el reporte de Evaluación Anticorrupción en Latinoamérica 2021 – 2022, que realiza un diagnóstico de la legislación, autoridades e implementación para prevenir, sancionar y combatir la corrupción en 17 países de la región, México alcanza una calificación alta para legislación con 9.3 de 10.

No obstante, después de cuarenta años, de modificaciones legislativas, creación de nuevas instituciones y esfuerzos políticos, en los otros dos indicadores sólo llega a 3.50 para autoridades y 4.83 para implementación. Una de las explicaciones que da el propio reporte a esta realidad es:

*...la insuficiente voluntad política para su ejecución, recursos económicos y humanos inadecuados para las agencias anticorrupción, insuficiente independencia judicial y/o de los órganos de procuración de justicia y capacitación inadecuada de los funcionarios públicos. Las consecuencias de algunos de estos desafíos son que la comunidad jurídica consultada detecta una justicia selectiva e impunidad.<sup>27</sup>*

Ello significa, que las políticas que se han diseñado y ejecutado desde hace 40 años se han centrado más en atender el descontento social y buscar la legitimación del gobierno que la limpieza del aparato gubernamental.

Ello lo probaría, el hecho de que, a pesar de que uno de los avances más significativos se ha dado en materia de transparencia, -a partir de la que fue posible detectar, documentar e, incluso, sancionar casos de corrupción tan relevantes como el “Pemexgate”, los “amigos de Fox” o la “estafa maestra”-, aún existe una gran resistencia por parte de los actores políticos para abrir la información al escrutinio de la sociedad y rendir cuentas. Ese es el caso, por ejemplo, de la reciente decisión del presidente Andrés Manuel López Obrador de mantener bajo reserva y no dar a conocer la información de las obras emblemáticas de su gobierno (Tren Maya; la refinería de Dos Bocas, Tabasco; Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles y el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec). Con ese fin, emitió un Acuerdo en el que declara a tales proyectos como prioritarios, estratégicos y de seguridad nacional. Dado de que dicho Acuerdo fue impugnado, mediante controversia constitucional promovida por el INAI, se haya aún sub júdice, en el gráfico 5 se hace una relatoría de los momentos para la validación legal del Acuerdo y el momento en el que se encuentra:

---

<sup>27</sup> Chávez Alor, Jaime, *Evaluación Anticorrupción en Latinoamérica 2021*, Lawyers Council for civil and economic rights - Vance Center for International Justice, 2022, p.52

**Gráfico 5. Relatoría de hechos sobre el acuerdo del ejecutivo para reservar información por considerar obras de seguridad nacional a sus proyectos de gobierno**

Fecha	Recurso	Autoridad promovente
21-09-2021	Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional	Ejecutivo
10-12-2021	Demanda de Controversia Constitucional promovida por el INAI ante la SCJN	INAI
13-12-2021	Admisión de la demanda y suspensión del Acuerdo, que estará vigente hasta que se resuelva si el decreto presidencial es o no constitucional	SCJN
11-07-2022	Sesión del Consejo de Seguridad Nacional (CSN), declarando que la construcción y mantenimiento del proyecto Tren Maya, es infraestructura estratégica de seguridad nacional y de interés público ordenando que toda la documentación relativa a esta obra se reservara.	Ejecutivo
Agosto 2022	El INAI consideró que la decisión del CSN viola la suspensión otorgada por la SCJN e interpuso el recurso de queja 8/2022-CC	INAI
Septiembre 2022	El ministro González Alcántara Carrancá requirió al Ejecutivo federal, al CNS, a la Fiscalía General de la República, a las secretarías de la Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública y Protección Ciudadana, Hacienda y a otras más, que entregaran copia del acuerdo que clasificó al Tren Maya como proyecto estratégico.	SCJN
Septiembre 2022	El gobierno respondió que las actas y documentos de las sesiones del Consejo son reservados, y su divulgación se considera causa de responsabilidad.	Ejecutivo
03-10-2022	El ministro González Alcántara Carrancá consideró insuficiente dicha explicación y ordenó que se “dejen sin efectos los actos que dieron lugar al presente recurso, o bien, rindan un informe y ofrezcan pruebas en relación con lo determinado en el acuerdo de suspensión, precisando los actos que han llevado a cabo para cumplir con la medida cautelar decretada, y, en particular, indiquen la fundamentación y motivación para declarar infraestructura estratégica de seguridad nacional y de interés público, la construcción y mantenimiento del proyecto Tren Maya; apercibidos de que, de no hacerlo, se presumirán ciertos los hechos que se le atribuyen y se les impondrá una multa de 10 a 180 días de salario mínimo o su equivalente.”	SCJN

*Fuente:* Elaborado con datos de: (Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional., 2021).

(Demanda de Controversia Constitucional por el Acuerdo del ejecutivo que instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así

como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional, 2021); (Incidente de suspensión de la controversia constitucional 217/2021, promovido por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2021);<sup>28</sup>

De prosperar la voluntad del Ejecutivo, la información acerca de la ejecución y el financiamiento de tales obras quedará bajo reserva y la sociedad no sólo ignorará sus costos en términos reales, las asignaciones directas y sin concurso de licitación y la identidad de los responsables de ejecutarlas y su apego a lo planeado y presupuestado; sino las irregularidades ocurridas, en términos de desfase en tiempo, forma y volumen del gasto; y aún más, si hubo o no actos de corrupción, por parte de autoridades y empresas involucradas.

## **IDENTIFICACIÓN DEL MODELO DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO**

### **a) Diseño institucional corrupción-anticorrupción**

La enorme presión que ejerció la opinión pública y los escándalos de corrupción durante el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, creó las condiciones para incorporar las propuestas de la sociedad civil respecto al combate a la corrupción y derivó en la aprobación de la reforma anticorrupción de 2015. Esta incluía la creación de los Sistemas Nacional y estatales anticorrupción.

La reforma anticorrupción partió de asumir que el combate a la corrupción va más allá de perseguir individuos; que había que deliberar a partir de la experiencia y el trabajo de todas aquellas instancias involucradas en el control y combate a la corrupción y la impunidad para realizar un trabajo de “inteligencia institucional”; y, crear un sistema de pesos y contrapesos para que no solo una institución todo poderosa para ejercer su autoridad, sino un conjunto de instituciones dotadas de autoridad para actuar en conjunto.<sup>29</sup> Con esta visión se decidió ampliar y fortalecer a las dos instancias administrativas encargadas del control y la vigilancia de las funciones administrativas, la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación.

---

<sup>28</sup> Murillo, Eduardo, *La SCJN ordena no reservar a priori el expediente del Tren Maya*, La Jornada, 9, 3 de octubre de 2022 [en línea] <https://www.jornada.com.mx/2022/10/03/politica/009n1po> [Consultado: 7 de septiembre de 2022]

<sup>29</sup> Merino, Mauricio, nota 9, op. cit., pp. 18-19

Se creó la Fiscalía Especial en combate a la corrupción como parte de la nueva Fiscalía General de la República, con la idea de que pueda actuar con independencia y autonomía del poder ejecutivo. También se previó la creación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa especializados en investigar y enjuiciar casos de corrupción. Estos son los cuatro pilares sobre los que descansa el núcleo del Sistema Nacional Anticorrupción.

Aunado a este diseño institucional, se incorporó al Sistema, la participación de la Judicatura del Poder Judicial, del INAI y un Comité de Participación Ciudadana, integrado por ciudadanos elegidos por el poder legislativo con base a una convocatoria abierta. Este sistema, además, cuenta con el Sistema Nacional de Fiscalización, los sistemas locales que reproducen a nivel estatal el mismo diseño y los sistemas municipales.

El esquema de actuación del sistema es la coordinación y la colaboración. Así, los entes que la conforman interactúan a través del Comité de Coordinación, presidido por el ciudadano que encabeza el Comité de Participación Ciudadana, siendo su objetivo la formulación de la política pública anticorrupción, establecer la Plataforma Digital Nacional en la cual deberán incluirse los diversos sistemas electrónicos que faciliten el flujo de información que cada dependencia genera y procesa, y un sistema de denuncia pública.

Por cuanto, a su naturaleza, Altamirano<sup>30</sup> señala por las características teóricas y metodológicas en la implementación del Sistema Anticorrupción en México se puede asegurar que éste ha seguido el modelo jurídico o Weberiano con algunos matices especiales, donde cobra especial importancia la participación de los ciudadanos, y que puede esquematizarse en la siguiente gráfica, basada en la cátedra de Jaime Binder de la Universidad de Chile.

## **Gráfico 6. Modelo Jurídico de combate a la corrupción**

---

<sup>30</sup> Altamirano Castro, José Guadalupe, *Retos del Comité de Participación Ciudadana en el Sistema Anticorrupción*, en Altamirano J.G. & Vázquez, C.A. (Coords.), *La implementación del Sistema Anticorrupción en México; Retos y Perspectivas*, Xalapa, Veracruz, Universidad de Xalapa, 2019, p. 146.



Fuente: Retos del Comité de Participación Ciudadana en el Sistema Anticorrupción (Altamirano, 2019)<sup>31</sup>.

### **b) Evaluación del Sistema Nacional Anticorrupción**

A 7 años de la promulgación del SNA, sin duda, el mayor avance que se puede constatar es en cuanto a su marco normativo. En 2016, se promulgaron las siete leyes secundarias que le dieron forma y operatividad al diseño del Sistema<sup>32</sup>.

De acuerdo, al Informe de conformación de la estructura operativa y armonización legislativa de los sistemas locales anticorrupción (Secretaría Ejecutiva del SNA, 2021) la armonización legislativa en los estados de la República ha sido completada, por lo que no existe ningún impedimento legal que a la fecha impida el establecimiento de los sistemas estatales anticorrupción. En el informe, de igual forma, se da por concluida la integración de los sistemas estatales; únicamente queda pendiente la designación de los fiscales anticorrupción. En los estados de Baja California y Baja California Sur.

A pesar de los datos que aporta la Secretaría Ejecutiva del SNA, de acuerdo con las noticias que trascienden en los medios de comunicación, hay datos que dejan ver problemas en lo relativo a la integración de los comités ciudadanos y de la operatividad de las secretarías ejecutivas. Es ilustrativo el caso del Comité de Participación Ciudadana Nacional, el cual permaneció durante un largo periodo

<sup>31</sup> Altamirano Castro, José Guadalupe, nota 28, op. cit.

<sup>32</sup> Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; Ley General de Responsabilidades Administrativas (3de3); Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Reformas a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; Reformas al Código Penal; y, Ley de la Fiscalía General de la República (para la creación de una Fiscalía Anticorrupción).

con un solo integrante<sup>33</sup>, y este mismo problema se repite en muchos de los Comités estatales.

Otro problema constante, es la falta de recursos.<sup>34</sup> En el proyecto de presupuesto 2022 se propuso disminuir 40 % el programa “Inhibición y sanción de las prácticas de corrupción”; 23.1 % para “Fiscalización a la gestión pública” y un 4.4 % al presupuesto del programa “Integración de las estructuras profesionales del gobierno”, que tiene por objeto fortalecer el servicio profesional de carrera. Para la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción este año se contemplaba una disminución de 3.4%. En el periodo 2018 a 2022 el SNA lleva una reducción de 4.86%. La metodología Anexo Transversal Anticorrupción (ATA) diseñada para identificar los recursos destinados al combate a la corrupción, señala que en el periodo 2018-2022 los recursos destinados para combatir la corrupción bajaron 13%.

En el ATA 2022 se observa que el 99 % de los recursos está agrupado en dos capítulos de gasto: 85 % para cubrir las prestaciones salariales de los servidores públicos de las instituciones anticorrupción y el 14 % para servicios generales. Esta información es importante para señalar que la disminución de 13 % del presupuesto anticorrupción de 2018 a 2022 ha sido a costa de reducir las estructuras de personal o castigarlas salarialmente.<sup>35</sup>

El principal resultado, del Sistema, es la elaboración de la Política Nacional Anticorrupción (PNA), la cual fue publicada en 2020, además 25 estados cuentan con política anticorrupción aprobada, de los cuales 6 también tienen programa de implementación. Sin embargo, en el “Informe País, 2020. Sobre el combate a la corrupción en México” se afirma que “la Política Nacional Anticorrupción

---

<sup>33</sup> Desde febrero de 2021 y hasta el 12 de octubre de ese año, el Comité de Participación Ciudadana Nacional quedó integrado con un solo miembro, ante la renuncia de dos de sus integrantes y la conclusión de su periodo de otros dos. (Herrera, 2021) Actualmente, el Comité de Participación Ciudadana de Veracruz, enfrenta las renunciaciones de sus integrantes y sólo está operando con dos miembros.

<sup>34</sup> Fernández, Marco Antonio & De la Rosa, Roberto, El presupuesto anticorrupción y su anexo transversal: última llamada, Revista Nexos, 7 de octubre 2021, [En línea] <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/el-presupuesto-anticorrupcion-y-su-anexo-transversal-ultima-llamada-ii/> [Consulta: 20 de septiembre de 2022]

<sup>35</sup> Fernández, Marco Antonio & De la Rosa, Roberto, nota 32, op. cit.

promulgada por el SNA fue un documento de referencia que no sólo tardó un tiempo excesivo en aprobarse, sino que no tuvo aplicación práctica”.<sup>36</sup>

En sí, en este informe, se llega a la conclusión de que el problema más grave que enfrenta el Sistema es la desarticulación, que lo aleja de su objetivo esencial y le impide avanzar en la implementación de políticas más efectivas. Hasta la fecha lo que prevalece es “la fragmentación de esfuerzos entre las instituciones que lo conforman”.

Por último, en cuanto al diseño institucional presenta un inconveniente, que hasta ahora, ha representado un obstáculo para que el Sistema logre los objetivos y el espíritu con el que fue pensado. La representación ciudadana, materializada en el Comité de Participación Ciudadana (CPC), no tiene las facultades para incidir de manera efectiva en la implementación de las políticas. El Comité Coordinador es el verdadero órgano de poder en el Sistema, y a ese nivel, aunque el integrante del CPC lo presida, su representatividad es más formal que de peso, ya que los demás entes del Estado representan, priorizan y defienden sus propias agendas institucionales. Esta misma condición, hace que la coordinación sea de igual forma muy difícil de lograr. De hecho, como lo anotamos anteriormente, es una de las conclusiones a las que arribo el documento del Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (IIRCCC).<sup>37</sup>

## **RESULTADOS Y DISCUSIÓN**

Como se ha tratado de demostrar a lo largo del artículo, los resultados de la lucha contra la corrupción en México son realmente pobres, no han logrado frenar, ni mucho menos revertir el problema. Los persistentes altos índices de percepción de la corrupción que se reportan tanto en los índices internacionales como nacionales dejan ver que el problema es grave y que no tiene solución en el corto plazo. Las consecuencias para el país y, en especial para la sociedad, han sido de un enorme costo, tanto porque encarecen, frenan y deterioran el desarrollo

---

<sup>36</sup> Merino Huerta, Mauricio, Sobre el combate a la corrupción en México, Informe País, 2020, Universidad de Guadalajara, 2022, p. 174.

<sup>37</sup> Para un análisis más detallado sobre las restricciones en el diseño institucional de SNA, se recomienda revisar (Uvalle Berrones, 2018, pp. 153-157)

económico y, por otra parte, deslegitiman el poder institucional y desacreditan y deterioran el régimen democrático.

En esa medida, el anhelado fortalecimiento del Estado de derecho y de sus expresiones democráticas, respeto a las libertades ciudadanas, rendición de cuentas, transparencia de los actos de gobierno, respeto de la legalidad y derecho a un buen gobierno, se ven todavía como una meta lejana. Mientras no se logren avances palpables que disminuyan los niveles de corrupción, el desarrollo del país va a seguir escatimándose a los mexicanos.

No se puede seguir alimentando esperanzas con medidas como la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, calificado como un esquema institucional de avanzada, cuando en los hechos, se restringen los recursos para su funcionamiento, se acota la participación social y se ponen trabas burocráticas para su correcto funcionamiento. Así lo único que se logra es desgastar aún más la confianza y la credibilidad ciudadana.

**Agradecimientos:** Se agradece al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por el patrocinio para el desarrollo del presente producto en el marco del Programa Estancias Posdoctorales por México, modalidad Estancia Académica realizada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana en el periodo de noviembre de 2021 a octubre de 2022.

## REFERENCIAS

- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. DOF (2021). Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional., [En línea] [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5635985&fecha=22/11/2021#gsc.t ab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5635985&fecha=22/11/2021#gsc.t ab=0) [Consulta: 20 septiembre de 2022]
- ALTAMIRANO CASTRO, José, Retos del Comité de Participación Ciudadana en el Sistema Anticorrupción en Altamirano Castro, José y Vázquez Azuara, Carlos (Coords), *La implementación del Sistema Anticorrupción en México; Retos y Perspectivas*, México, Universidad de Xalapa, 2019, pp. 123-161.
- CÁRDENAS GRACIA, José, Causas de la corrupción y soluciones para enfrentarla. En *¿Cómo combatir la corrupción?* Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 2017, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4315/26.pdf> (consulta: 21 de enero de 2022).
- CASAR, María Amparo, *México: Anatomía de la Corrupción*, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, MCCI, Tercera edición, corregida y aumentada, México, 2020, [en línea] Disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/wp-content/uploads/2021/02/anatomia-de-la-corrupcion-tercera-edicion.pdf> (consulta: 21 de enero de 2022).
- CEPEDA, Juan, *Gatopardismo mexicano*, Debate, México, 2022.



- CHÁVEZ ALOR, Jaime, *Evaluación Anticorrupción en Latinoamérica 2021*, Lawyers Council for civil and economic rights - Vance Center for International Justice, 2022, [en línea] Disponible en: <https://www.vancecenter.org/wp-content/uploads/2022/03/Evaluacion-Anticorrupcion-Latinoamerica-2021-2022.pdf> (consulta: 23 de enero de 2022).
- DE LA MADRID HURTADO, Miguel, *Fundamentos de la Renovación Moral. Exposición de motivos que fundamentan la Reforma a los Artículos 108 al 114; 22, 73, 74, 78, 94, 97, 127 Y 134 Constitucionales, México, 1982*, [en línea] Disponible en: <https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/1982MMH-FundRenM.html> (consulta: 22 de enero de 2022).
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, DOF 1982, [en línea] Disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4787996&fecha=31/12/1982#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4787996&fecha=31/12/1982#gsc.tab=0) (consulta: 18 de enero de 2022).
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, México, DOF 2016, [en línea] Disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA\\_200521.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf) (consulta: 18 de enero de 2022).
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1982, [en línea] Disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4787494&fecha=29/12/1982#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4787494&fecha=29/12/1982#gsc.tab=0) (consulta: 23 de enero de 2022).
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional, México, DOF 2021, [en línea] Disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5635985&fecha=22/11/2021#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5635985&fecha=22/11/2021#gsc.tab=0) (consulta: 23 de enero de 2022).
- MIRANZO DÍAZ, Javier, (2018). *Causas y efectos de la corrupción en las sociedades democráticas*. Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado, N° 14, junio 2018, p.26, [en línea] Disponible en: <https://www.jacobeas.edu.mx/revista/numeros/numero14/1.Javier-Miranzo-Di%CC%81az-Causas-Efectos-Corrupcion-Sociedades-Democraticas.pdf> (consulta: 21 de enero de 2022).
- ECHEBARRÍA, Koldo, *Corrupción: Un análisis a través de indicadores de gobernabilidad*, Banco Interamericano de Desarrollo. División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil, 2007, [en línea] Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13143/corrupcion-un-analisis-traves-de-indicadores-de-gobernabilidad> (consulta: 23 de enero de 2022).
- GÓMEZ SANTIBÁÑEZ, Guillermo, *Sócrates y la actitud filosófica*, Centro Interuniversitario de Estudios Latinoamericanos y Caribeños, CIELAC 2017, [en línea] Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Nicaragua/cielac-upoli/20170831085453/socrates-y-la-actitud-filosofica.pdf> (consulta: 21 de enero de 2022).

- INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD, *Índice de Riesgos de Corrupción 2022*, México, IMCO 2022, [en línea] Disponible en: <http://https://imco.org.mx/indice-de-riesgos-de-corrupcion-2022/> (consulta: 23 de enero de 2022).
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020. Principales Resultados*, México, INEGI 2021, [en línea] Disponible en: [http://https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encuci/2020/doc/ENCUCI\\_2020\\_Presentacion\\_Ejecutiva.pdf](http://https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encuci/2020/doc/ENCUCI_2020_Presentacion_Ejecutiva.pdf) (consulta: 25 de enero de 2022).
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2021. Principales Resultados*, México, INEGI 2022, [en línea] Disponible en: [http://https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2021/doc/encig2021\\_principales\\_resultados.pdf](http://https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2021/doc/encig2021_principales_resultados.pdf) (consulta: 25 de enero de 2022).
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2022*, México, INEGI 2022, [en línea] Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2022/doc/envipe\\_2022\\_presentacion\\_nacional.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2022/doc/envipe_2022_presentacion_nacional.pdf) (consulta: 25 de enero de 2022).
- INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, *Demanda de Controversia Constitucional por el Acuerdo del ejecutivo que instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional*, México, INAI 2021, [en línea] Disponible en: <https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/AccionesYControversias/CONTROVERSIAS/Controversia%20Constitucional%202017-2021.pdf> (consulta: 25 de enero de 2022).
- KLITGAARD, Robert, *Corrupción normal y corrupción sistémica*. Banco Interamericano de Desarrollo, BID 2009, [en línea] Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Corrupci%C3%B3n-normal-y-corrupci%C3%B3n-sist%C3%A9mica.pdf> (consulta: 18 de enero de 2022).
- KRAUZE, Enrique, *Breve historia de la corrupción*. *Letras Libres*, 20-23, México, 2019, [en línea] Disponible en: <https://letraslibres.com/revista/breve-historia-de-la-corrupcion/> (consulta: 18 de enero de 2022).
- MERINO HUERTA, Mauricio, *MÉXICO: LA BATALLA CONTRA LA CORRUPCIÓN*. Wilson Center México Institute, México, 2015, [en línea] Disponible en: [http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2015/10/batalla\\_contra\\_la\\_corrupcion.pdf](http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2015/10/batalla_contra_la_corrupcion.pdf) (consulta: 18 de enero de 2022).
- MERINO HUERTA, Mauricio, *Sobre el combate a la corrupción en México*, Informe País, 2020, Universidad de Guadalajara, 2022.
- MURILLO, Eduardo, *La SCJN ordena no reservar a priori el expediente del Tren Maya*, *La Jornada*, México, 2022, [en línea] Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2022/10/03/politica/009n1pol> (consulta: 18 de enero de 2022).

- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC)*, ONU 2004, [en línea] Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion\\_de\\_las\\_NU\\_contra\\_la\\_Corrupcion.pdf](https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf) (consulta: 25 de enero de 2022).
- ORREGO LARRAÍN, Claudio, *Corrupción y modernización del Estado*, Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil, BID 2000, [en línea] Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13142/corrupcion-y-modernizacion-del-estado> (consulta: 25 de enero de 2022).
- PRING, Coralie & VRUSHI, Jon, *Barómetro Global de la Corrupción, América Latina y el Caribe 2019. Opiniones y experiencias de los ciudadanos en materia de corrupción*. Transparency International, 2019.
- RUIZ-MORALES, Manuel, La corrupción como delito en el pensamiento del siglo xix. Un esbozo de su conformación jurídico-penal en la historia desde la filosofía, *Estudios Socio-Jurídicos*, 21(2), 2019, [en línea] Disponible en: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.7853> (consulta: 21 de enero de 2022).
- RUIZ-MORALES, Manuel, Corruptelas y prácticas ilícitas en la Antigüedad: Soluciones análogas a las actuales en la historia del pensamiento. *FORO. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales, Nueva Época*, 21(1), Art. 1, 2018, [en línea] Disponible en: <https://doi.org/10.5209/FORO.61807> (consulta: 21 de enero de 2022).
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, incidente de suspensión de la controversia constitucional 217/2021, promovido por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, SCJN 2021, [en línea] Disponible en: [http://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos\\_controversias\\_constit/documento/2021-12-15/MI\\_IncSuspContConst-217-2021.pdf](http://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2021-12-15/MI_IncSuspContConst-217-2021.pdf) (consulta: 21 de enero de 2022).
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, *Índice de percepción de la corrupción (CPI) 2021* (p. 34), TI 2021, [en línea] Disponible en: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020>(consulta: 21 de enero de 2022).
- Transparencia Internacional, *CPI 2021 for the Americas: A region in crisis - News*, Transparency.Org, 2022, [en línea] Disponible en: <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2021-americas-a-region-in-crisis> (consulta: 21 de enero de 2022).
- WORLD JUSTICE PROJECT, *World Justice Project. Mexico Overall Score, 2021*. WJP Rule of Law Index, 2021, [en línea] Disponible en: <https://worldjusticeproject.org//rule-of-law-index/>, WJP 2021, (consulta: 23 de enero de 2022).
- WORLD JUSTICE PROJECT, *World Justice Project. Índice de Estado de derecho en México 2021-2022*, WJP 2022, [en línea] Disponible en: [https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2022/05/1\\_WJP\\_IEDMX\\_Digital.pdf](https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2022/05/1_WJP_IEDMX_Digital.pdf) consulta: 23 de enero de 2022).