



**BENEMÉRITA UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DE PUEBLA**

FACULTAD DE ECONOMÍA

**“EL ACTUAL SISTEMA NACIONAL
ANTICORRUPCIÓN Y SU IMPACTO EN EL
COMBATE A LA CORRUPCIÓN PERENNE EN
MÉXICO”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN ECONOMÍA POLÍTICA DEL
DESARROLLO**

PRESENTA:

Mtro. Jorge Abel Aguilar Pájaro

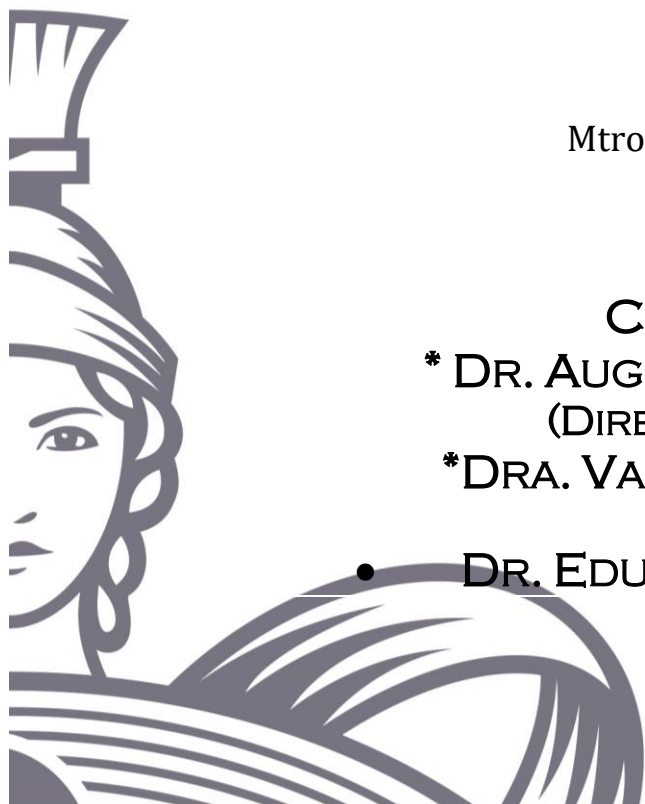
COMITÉ TUTORIAL:

*** DR. AUGUSTO CHÁVEZ MAZA
(DIRECTOR DE TESIS)**

***DRA. VANIA LÓPEZ TOACHE**

• DR. EDUARDO VÁZQUEZ TOVAR

PUEBLA, PUE. JULIO 2023



BUAP

Facultad de
Economía

Agradecimientos

Al Consejo Nacional de Humanidades Ciencia y Tecnología (CONAHCYT) por los cuatro años de apoyo a través de la beca nacional otorgada; al Comité Académico del Doctorado en Economía Política del Desarrollo perteneciente al Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social, por la dispensa de cuotas de reinscripción a partir del decreto de pandemia SARS-COV-2; a la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla por las facilidades otorgadas, y finalmente, al Doctor Augusto por su guía y apoyo en este largo proceso, y por supuesto, a los Doctores Vania y Eduardo, todos ellos sin los cuales este sueño no habría sido posible.

Resumen

La corrupción se da en la no sujeción al marco normativo por parte de cualquier ciudadano, ya sean ciudadanos de a pie o bien miembros de alguno de los tres poderes federales, representando la misma un problema público, puesto que es un problema que atañe al Estado. Pese a los esfuerzos por combatirla, la corrupción se ha mantenido en niveles similares desde el año 2012, siendo esta la perenne batalla contra los actos ilícitos llevados a cabo por ciertos servidores públicos en colusión en muchas ocasiones con el sector privado de la economía.

La presente investigación tiene como finalidad poner en el ojo de debate el tema de la corrupción como un problema público que aqueja la gobernabilidad del Estado, mostrar las distintas teorías y miradas críticas que sobre la misma se han escrito, presentar un análisis sobre la información de las distintas dependencias que conforman al sistema de combate a la corrupción en el país y finalmente, brindar una serie de propuestas para mejorar el sistema anticorrupción en México.

Abstract

Corruption occurs in the non-subjection to the regulatory framework by any citizen, whether they are ordinary citizens or members of one of the three federal powers, representing a public problem, since it is a problem that concerns the State. Despite the efforts to combat it, corruption has remained at similar levels since 2012, being this the perennial battle against illegal acts carried out by certain public servants in collusion on many occasions with the private sector of the economy.

The purpose of this research is to put the issue of corruption as a public problem that afflicts the governability of the State in the eye of debate, show the different theories and critical views that have been written about it, present analysis of information from the different agencies that make up the system to combat corruption in the country and finally, provide a series of proposals to improve the anti-corruption system in Mexico.

Índice

Introducción.....	1
Protocolo de investigación.....	3
Planteamiento del problema.....	3
Antecedentes.....	8
Revisión de literatura.....	12
Pregunta de investigación.....	17
Hipótesis.....	17
Objetivo general.....	17
Capítulo 1.- Teoría y contexto de la Corrupción en México.....	20
1.1.- La corrupción, un problema público.....	20
1.2.- Perspectivas teóricas de la corrupción.....	23
1.3.- Corrupción e impunidad.....	26
1.4.- Las agencias anticorrupción.....	30
1.5.- El combate a la corrupción en México.....	37
1.6.- La corrupción a través del uso de empresas fantasma.....	41
Capítulo 2. -Abordaje institucional-organizacional del Sistema Nacional Anticorrupción..	50
2.1.- Neoinstitucionalismo.....	50
2.2.- Teoría de las organizaciones.....	56
2.3.- Análisis del comportamiento institucional-organizacional latinoamericano del caso Odebrecht.....	60
2.4.- Análisis institucional-organizacional del sistema anticorrupción mexicano.....	65
2.4.1.- Auditoría superior de la federación.....	67
2.4.2.- Secretaría de la función pública.....	69
2.4.3.- Fiscalía especializada en combate a la corrupción.....	72
2.4.4.- Tribunal de justicia administrativa.....	74
2.4.5.- Coordinación del SNA.....	76
2.5.- Problemática actual del Sistema Anticorrupción Mexicano.....	78
2.5.1.- Captura política de las instituciones.....	79
2.5.2.- Desatención entre entidades.....	79
2.5.3.- Procesos judiciales lentos.....	80
2.5.4.- Impunidad o no compensación del daño causado.....	81
Capítulo 3. - Problemáticas existentes dentro del Sistema Nacional Anticorrupción.....	83
3.1.- Participación Institucionalizada.....	83

3.2.- Fiscalización.....	92
3.3.- Entidades Sancionadoras.....	100
Capítulo 4. – Propuestas.....	108
4.1.- Mejorar la coordinación en el Sistema Nacional Anticorrupción.....	109
4.2.- De participación ciudadana a fiscalización ciudadana.....	114
4.3.- Lograr la independencia de los funcionarios públicos.....	119
4.4.- Sobre la resolución de los procesos judiciales.....	124
4.5.- Impartición de justicia no repartición de impunidad.....	128
Conclusiones.....	130
Bibliografía.....	132
Anexos.....	140

Introducción

México es un Estado que enfrenta problemas económicos, políticos y sociales. Dentro de los problemas económicos se encuentran el aumento de la desigualdad y la pobreza, el mediocre crecimiento económico, la falta de fuentes de empleo digno, la concentración del ingreso y la riqueza o bien la deficiente implementación del gasto público.

Se pueden encontrar de igual manera problemas de carácter social como lo representan la inseguridad y la violencia y la baja movilidad social. De igual forma, en el ámbito político existe una falta de gobernabilidad y el endeble Estado de Derecho.

De manera particular existe un problema que abarca los tres ámbitos anteriormente expuestos, económico, político y social: la corrupción.

La corrupción se da en la no sujeción al marco normativo por parte de cualquier ciudadano, ya sean ciudadanos de a pie o bien miembros de alguno de los tres poderes federales, representando la misma un problema público, puesto que es un problema que atañe al Estado. Pese a los esfuerzos por combatirla, la corrupción se ha mantenido en niveles similares desde el año 2012, siendo esta la perenne batalla contra los actos ilícitos llevados a cabo por ciertos servidores públicos en colusión en muchas ocasiones con el sector privado de la economía.

La presente investigación tiene como finalidad poner en el ojo de debate el tema de la corrupción como un problema público que aqueja la gobernabilidad del Estado, mostrar las distintas teorías y miradas críticas que sobre la misma se han escrito, presentar un análisis sobre la información de las distintas dependencias que conforman al sistema de combate a la corrupción en el país y finalmente, brindar una serie de propuestas para mejorar el sistema anticorrupción en México.

En un primer capítulo se expone el tema de la corrupción como uno de los problemas que aquejan la coyuntura actual del Estado mexicano, sus instituciones y gobernabilidad. El capítulo se divide en seis secciones, la primera de ellas se refiere a diversos problemas públicos del Estado, haciendo hincapié en el desvío de recursos públicos mediante el ejercicio de la corrupción. La segunda sección presenta algunas perspectivas teóricas de la corrupción, así como una tipología de la misma. La tercera sección ofrece una mirada a la tipificación

penal de los delitos por hechos de corrupción y la impunidad del sistema de justicia en México. La cuarta sección versa sobre la experiencia internacional en el tema de combate a la corrupción, esto mediante el análisis de diversas agencias anticorrupción. La quinta sección presenta el combate a la corrupción en México durante las administraciones de los presidentes Vicente Fox, Felipe Calderón, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador. Finalmente, el último apartado del capitulado muestra la corrupción a través del uso de empresas fantasma.

El segundo capítulo se inicia con el abordaje desde una perspectiva económica de las instituciones a través del análisis del neoinstitucionalismo económico y la importancia que juegan las instituciones dentro del Estado, posteriormente se aborda la teoría de las organizaciones con el objeto de analizar la cultura organizacional dentro de la administración pública del Estado y en si en lo tocante a las entidades que conforman el sistema anticorrupción mexicano. Se continua después siguiendo la tesitura de las dos primeras secciones con un análisis del comportamiento institucional-organizacional latinoamericano del caso Odebrecht, caso de corrupción a través del uso de empresas fantasma abordado en el primer capítulo y que se retoma nuevamente. Finalmente, en la última sección del presente capítulo, se realiza un análisis institucional-organizacional del sistema anticorrupción mexicano.

El tercer capítulo se destina a analizar la estructura institucional y organizacional de las distintas dependencias que conforman el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) para después de ello, realizar un estudio sobre los diversos problemas a los que se enfrenta el aparato estatal de combate a la corrupción, mostrando las deficiencias de las diversas entidades que integran el SNA.

Finalmente, en el cuarto y último capítulo se vierten una serie de propuestas para mejorar el sistema de combate a la corrupción en México, a saber, en años recientes el gobierno mexicano se ha esforzado en combatir la corrupción mediante la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), mismo que pretende articular el trabajo de diferentes instituciones en lo tocante a la prevención, investigación y sanción de actos de corrupción. No obstante, sus resultados no son contundentes.

Protocolo de investigación

Planteamiento del problema

Hoy en México se vive dentro de un Estado que enfrenta diversos problemas, problemas de tipo económico como lo son el aumento de la desigualdad y la pobreza (de acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, el porcentaje de población en situación de pobreza en México hoy en día es del 43.6% y el de población en pobreza extrema del 7.6%), el mediocre crecimiento económico (durante los últimos cinco años las tasas del Producto Interno Bruto han oscilado entre el 1 y el tres por ciento), la falta de fuentes de empleo digno o decente (la tasa de desempleo del 2019 prevista por el INEGI es del 3.5% del total de la población económicamente activa a nivel nacional), la concentración del ingreso y la riqueza (México contaba con un índice de GINI de .48 al 2016 el cual mide la desigualdad de un país en donde más cercano este el dato al cero existe una mayor igualdad en los ingresos del país en cuestión), así como una deficiente implementación del gasto público.

Además se suman a los problemas antes expuestos, problemas de carácter social como lo representan la inseguridad y la violencia (durante el 2018 33.9% de los hogares en México tuvo la menos una víctima de delito y durante el 2018 se estimó una tasa de 37,807 delitos por cada cien mil habitantes, esto con base en la encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública 2019 del INEGI); la baja movilidad social, cuatro de cada diez nacidos en un hogar ubicado en la parte inferior de la distribución socioeconómica permanecerán ahí, mientras que el 46% de los que nazcan en la parte superior no descenderán; en el ámbito político existe falta de gobernabilidad entendida como la incapacidad del gobierno para implementar sus políticas públicas al igual que un endeble Estado de Derecho.

México evalúa refiere que existen niveles de impunidad generalizada en las entidades federativas analizadas pues incluso el estado “mejor calificado” presenta un índice cercano al 60%, mientras que el promedio nacional supera el 80%, de igual forma, en términos generales, se observa que los estados que presentan los niveles más altos de impunidad en el sistema acusatorio son Jalisco, Tlaxcala, Yucatán y Nuevo León, mientras que los estados

con menor grado de impunidad, aun cuando éste es significativamente alto, son Guanajuato, Querétaro, Baja California y Coahuila.

De manera particular existe un problema que abarca los tres ámbitos anteriormente referidos, económico, político y social: la corrupción se da en la no sujeción al marco normativo por parte de cualquier ciudadano (desde el 2012 la lucha contra la corrupción en México ha experimentado un marcado retroceso, así, con base en el índice de percepción de la corrupción 2019 de transparencia internacional, el país cuenta con una calificación de 29 sobre 100 en el nivel de corrupción percibido dentro del sector público, ocupando con ello el lugar 130 de los 180 países previstos por transparencia internacional. A saber, el rango de medición de transparencia internacional va de cero a cien, en donde cien es el numeral para cero corrupción, así, México al estar calificado con un score de 29 se encuentra dentro de los países con alto grado de corrupción.

La corrupción es un problema que afecta la gobernabilidad democrática de México. Los esfuerzos recientes para atender este fenómeno derivaron en la creación del Sistema Nacional Anticorrupción que busca articular el trabajo de diversas instituciones para prevenir, investigar y sancionar eficazmente la corrupción. Sin embargo, durante sus primeros años de implementación no se han tenido los resultados esperados

La corrupción llevada a cabo por funcionarios y servidores de la administración pública para desviar recursos del erario ha cobrado gran relevancia a partir del caso periodístico documentado por Animal Político de “la estafa maestra”, dicho análisis periodístico evidenció el desvío de recursos públicos llevado a cabo por el propio gobierno a través de estrategias de triangulación financiera, en donde la creación y el uso de empresas fantasma permitieron transferir recursos del erario público a título personal y/o de grupo. La estafa maestra tuvo lugar durante la administración pasada bajo el mandato del expresidente Enrique Peña Nieto.

En el caso de la estafa maestra, el gobierno de la administración pasada (2012-2018) contrató a diversas universidades públicas para realizar servicios como la realización de un concierto o entregar apoyos al campesinado, servicios que obviamente las universidades no tenían la capacidad de llevar a cabo, por lo que las universidades a su vez contrataron o mejor dicho subcontrataron a empresas privadas para realizar dichos servicios no sin antes cobrar una

comisión, el problema es que las empresas subcontratadas por parte de las universidades eran empresas fantasma, a saber, *“las empresas fantasma son sociedades que tienen existencia perfectamente legal sobre el papel, es decir, se constituyen ante notario, están inscritas en el Registro Público de la Propiedad y en el Registro Federal de Contribuyentes, tienen domicilio fiscal, cuentan con firma electrónica y expiden facturas a través de la plataforma del SAT, incluso, algunas de estas empresas pagan pequeñas cantidades de impuestos para disimular sus actos delictivos. Sin embargo, cuando se visitan (en físico) se detecta rápidamente la transa, porque son compañías que no tienen personal laborando ni capacidad para dar los servicios o producir bienes, y tampoco cuentan con instalaciones ni con la infraestructura real”* (Roldán, Castillo y Ureste, 2018).

En la estafa maestra, se utilizó a las universidades para desviar recursos públicos a través de ellas dado su régimen fiscal, puesto que al ser instituciones educativas, son consideradas fiscalmente como empresas con fines no lucrativos, así, estuvieron exentas de entregar la documentación contable sobre las empresas fantasma que supuestamente contrataron, es decir, de sus proveedores, por ello estuvieron fuera del radar de inspección del Servicio de Administración Tributaria (SAT), la única autoridad que señaló e incluso denunció penalmente a las universidades por dichos desvíos fue la Auditoría Superior de la Federación.

El problema es que, con la corrupción e impunidad llevada a cabo durante el proceso de la estafa maestra, algunos integrantes del gobierno desviaron recursos del erario público hacia los bolsillos de ciertos funcionarios en vez de destinar dichos ingresos al gasto público. Los impuestos que los ciudadanos pagan deben verse reflejados en la provisión de bienes y servicios públicos por parte del Estado, el Estado tiene la obligación constitucional de destinar los ingresos captados vía tributación al gasto público, y no solo destinarlos, sino como mandata el artículo 134 de la carta magna, administrarlos o destinarlos con eficiencia y eficacia, cosa que no sucedió en la estafa maestra, al respecto refieren los periodistas de animal político:

“Tus impuestos (en teoría) regresan a ti por medio de servicios e infraestructura públicos. Pero esto no siempre ocurre. El gobierno federal encontró, hace tiempo, un modus operandi para desviar este dinero y darle otro uso. Lo que funciona así: las dependencias de gobierno inventan supuestos servicios, por ejemplo, hacer un concierto o dar apoyos a campesinos y

escogen a ciertas universidades para que lo lleven a cabo; obviamente, éstas no pueden cumplir, pero cobran una comisión y luego subcontratan a otras empresas para que lo hagan. Dichas compañías tampoco proporcionan los servicios mencionados porque no son reales, sólo existen en un papel, no tienen empleados, oficinas ni capital. Son lo que llaman empresas fantasma, y el dinero público (tus impuestos) simplemente desaparece” (Ureste, Castillo, & Roldán, 2018).

Los escándalos de corrupción e impunidad tienen como común denominador la existencia de un aparato gubernamental ineficiente, negligente, que desperdicia recursos públicos, da malos servicios y que es señalado como el origen de estos actos de corrupción y que señala al Estado como un actor incapaz de producir bienes y servicios públicos que contribuyan a sostener el desarrollo económico de México y social de sus ciudadanos.

El esquema de creación y uso de empresas fantasma, es decir, empresas que son reales en el papel, pero en la vida real no cuentan con un establecimiento físico, personal laborando ni la capacidad para dar un servicio, parece seguir operando dentro de la administración presente (2018-2024) bajo el mandato del presidente Andrés Manuel López Obrador.

Jóvenes Construyendo el Futuro es uno de los programas sociales principales del gobierno actual. El programa social transfiere dinero en efectivo (tres mil seiscientos pesos al mes durante un año) a los jóvenes con una edad de entre los 18 y los 29 años que trabajen o se empleen en una empresa ya sea pública o privada con el fin de capacitarse en el sector laboral. La finalidad del programa es promover la inserción laboral de la juventud en México, dicho programa se encuentra a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Al igual que la investigación periodística de grupo animal político, misma que sacó a la luz el caso de la estafa maestra, la organización civil *“mexicanos contra la corrupción y la impunidad, realizó una investigación sobre el programa social jóvenes construyendo el futuro, en donde se encontró “un padrón inverosímil, prácticamente todos los días se inscribieron la misma proporción de becarios, de hombres y mujeres, de niveles educativos y de edades. Esta información, por tanto, es improbable e inverificable”* (Zuckermann, 2019).

En el caso de jóvenes construyendo el futuro, se nota un modus operandi similar al de la estafa maestra, es decir, al uso de empresas fantasma para el desvío de recursos públicos. Lo anterior puesto que en la Ciudad de México no se encontró la localización o existencia de más de dos mil empresas inscritas la programa, en seiscientos de dichos centros de trabajo se identificó alguna dirección o número telefónico, sin embargo, no así la ubicación de la empresa.

Bajo esta misma tesitura la organización mexicanos contra la corrupción y la impunidad reporto el 29 de abril del 2019 que:

“El 7 de febrero de 2019, la oficina del IMSS en Tapachula, Chiapas, extendió una cordial invitación a una adjudicación directa para la «adquisición de materiales diversos». Para poder recibir el contrato, la compañía invitada tenía que enviar su cotización a través de la plataforma Compranet cinco días más tarde. Cumplido el requisito, el 14 de febrero de 2019 la compañía recibió un contrato por 294 mil pesos. Unas semanas antes, el 31 de diciembre de 2018, la delegación del ISSSTE en Michoacán publicó una convocatoria de licitación pública para la adquisición de material para osteosíntesis (tratamiento de fracturas), material de curación de alta especialidad y material de laboratorio. Tres empresas hicieron preguntas para saber si podían cumplir con los requisitos específicos de la institución, pero solo una de ellas Desarrollos Biotecnológicos del Bajío (DBB)– acabó haciendo una propuesta.

A la licitación también acudió otra compañía -Interacción Biomédica- la cual no se molestó en hacer ninguna pregunta y solo envió su cotización. Después de revisar la documentación y analizar las ofertas, el 21 de enero de 2019 el ISSSTE determinó que DBB no había cumplido con todos los requisitos porque no presentó una muestra de cada producto, por lo que firmó tres contratos con la única empresa que «resultó solvente, por cumplir con los requisitos legales, administrativos, técnicos y económicos». El monto total asignado fue de 10.8 millones de pesos” (Durán & Núñez, 2019).

El problema es que en los dos casos anteriores la empresa ganadora de las licitaciones y contratos fue Interacción Biomédica S.A. de C.V., sin embargo, dicha empresa es una empresa fantasma, toda vez que el Servicio de Administración Tributaria la dio a conocer de

esa forma en su catálogo de empresas fantasma, todo ello con la facultad que le confiere el artículo 69B del Código Fiscal de la Federación, el cual señala a la letra que: *“Cuando la autoridad fiscal detecte que un contribuyente ha estado emitiendo comprobantes sin contar con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan tales comprobantes, o bien, que dichos contribuyentes se encuentren no localizados, se presumirá la inexistencia de las operaciones amparadas en tales comprobantes”* (CFF, 2020).

Antecedentes

El Estado, entendido en sus tres elementos esenciales y existenciales, a saber, un espacio físico o territorio en donde se asienta una población dada y supeditada a un poder de mando, es el ente supremo regulador de la vida en convivencia de una sociedad, es el Estado, la figura sociopolítica que regula el andar económico y jurídico de una nación, este gobierna con una autoridad que emana de una Constitución, y conduce mediante el orden jurídico, el actuar de la sociedad y sus ciudadanos pues, *“así como un arquitecto debe tener un plano para poder construir bien, así el pueblo debe tener una constitución para que le guíe”* (Caldwell, 2013). El Estado se vale de la Constitución para dictar las reglas del juego que deberán seguir los particulares para alcanzar fines que por sí solos no podrían obtener, así, es el Estado a través de la Carta Magna quien formula el contexto jurídico, político, económico y social que regirá a este mismo y a su población.

El Estado al ser el conductor de la economía realiza diversas actividades para regular el óptimo desenvolvimiento del sistema capitalista; algunas de estas acciones son el crear las leyes que normen los fines buscados por el Estado y que invariablemente impacten en la sociedad en su conjunto (poder legislativo), otra de las funciones es el proporcionar instituciones que den certeza jurídica a los actos entre particulares (Derecho privado) y entre estos mismos y el Estado (Derecho público), dicha función es realizada por el poder judicial y finalmente está la función de proveer a la sociedad de servicios públicos para satisfacer las necesidades generales de la población, función llevada a cabo a través de la administración pública a cargo del Ejecutivo Federal, *“esta actividad ha recibido el nombre de actividad financiera”* (Garza, 2012).

La actividad financiera estatal o las finanzas públicas constituyen la actividad que realiza el Estado para procurarse de los recursos necesarios para los gastos públicos, es decir, por medio de las finanzas públicas el Estado se allega de los ingresos necesarios para proveer de bienes y servicios a la sociedad, pues dichos bienes y servicios son escasos, a saber, *“los bienes y servicios son los recursos que sirven para satisfacer las necesidades y deseos humanos, algunos de estos recursos, el aire, por ejemplo, son tan abundantes que todas las necesidades que dependen de ellos pueden ser completamente satisfechas, otros, sin embargo, como el petróleo o los servicios que proporcionan los seres humanos, existen únicamente en cantidades insuficientes para satisfacer todas las necesidades que dependen de estos recursos, en estas condiciones, los recursos son escasos”* (García, 2013); bajo esta tesitura, el Estado requiere crear las distintas normas jurídicas que den sustento a los diversos actos económicos que provean a la sociedad de los bienes y servicios que esta necesita, pues el acto económico tiene existencia *per se*, la norma solo le da cobijo para darle vida y legalidad en el sistema.

Es el Estado quien, mediante el Derecho, tipifica los actos que el mismo requiere sean llevados a cabo por los particulares o bien que los particulares se abstengan de realizar, pues el Estado no crea actividades, el Estado induce al particular a dedicarse a ciertas actividades que el Estado necesita o bien a abstenerse de la realización de actividades que el Estado considera ilegítimas o ilegales.

El ser humano como individuo requiere satisfacer diversas necesidades, tales como su alimentación, vestido, vivienda, entre otras, dichas necesidades son satisfechas con base en los frutos de su trabajo, pues es el empleo una actividad económica para conseguir los satisfactores de la naturaleza a través del dinero, sin embargo, cuando los rendimientos del mismo no generan los satisfactores deseados, el particular transita a otras actividades, aunque éstas sean ilícitas; al darse una convivencia en sociedad, nacen otro tipo de necesidades llamadas colectivas, ejemplos de estas necesidades son la educación, los servicios médicos, servicios de agua potable o alumbrado público, entre otros.

Finalmente, el Estado mediante el gasto público realiza la satisfacción para la sociedad de tres importantes necesidades públicas: regula el orden interior de la nación a través de la policía, protege la defensa exterior y la soberanía mediante el ejército, y por medio de sus

instituciones da certeza jurídica a los actos entre los particulares y entre estos últimos y el Estado.

El Estado para la realización de las necesidades públicas y sociales se ve en la imperiosa necesidad de allegarse de los recursos o ingresos necesarios que le permitan satisfacer las mismas, momento en el que las finanzas públicas, el Derecho financiero y la tributación adquieren importancia de gran calado, así, la ciencia de las finanzas públicas tiene por objeto investigar las formas mediante las cuales el Estado se procurará de los recursos económicos necesarios para su existencia y funcionamiento y la forma en que estos recursos serán utilizados, a saber, *“las finanzas públicas constituyen el análisis de los ingresos del Estado, el presupuesto y con ello el gasto público, las finanzas públicas son el papel del Estado en la economía”* (Castellot, 2013).

Las finanzas nacionales son el equilibrio macroeconómico del Estado, dichas finanzas públicas sometidas al Derecho positivo mexicano son lo que se conoce como Derecho Financiero, este es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad económica del Estado en sus tres momentos: establecimiento de tributos y obtención de recursos (Derecho Tributario); gestión de los bienes patrimoniales de la nación (Derecho Patrimonial) y; erogación de recursos para los gastos públicos (Derecho Presupuestario).

Es así como el Estado a través de las finanzas públicas y en particular del Derecho Financiero y Tributario se allega de los recursos necesarios para la función pública, sin embargo, la corrupción es un cáncer latente en el sistema institucional mexicano, a saber, no existe país que carezca de corrupción, el problema es que en México dicha corrupción está institucionalizada; al hacer referencia a la institucionalización de la corrupción dentro del Estado se hace referencia a la corrupción realizada por funcionarios y servidores de la administración pública.

En los últimos años el gobierno mexicano se ha esforzado en combatir la corrupción a través de la creación de diversos organismos e instituciones, pues la corrupción es un grave problema que afecta la gobernabilidad democrática de México, esfuerzos del Estado mexicano derivaron en la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción, el cual busca articular el trabajo de diversas instituciones en lo tocante a la prevención, investigación y punibilidad de los actos de corrupción, así, la corrupción no solo es la no sujeción al marco

normativo sino también la percepción por parte de los ciudadanos de la nación de un mal uso de los recursos públicos por parte de las autoridades gubernamentales, recursos del erario que no impactan en el desarrollo económico y social de los habitantes al no destinarse al gasto público sino que son desviados a través de mecanismos corruptos, ejemplo de ello, la creación de empresas fantasma.

Es a partir de la última década que se reconoce un esfuerzo por parte del Estado mexicano en el combate a la corrupción a través de la creación de diversos organismos encargados de combatirla, a saber, en el sexenio de Vicente Fox (2000-2006) se implementó el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y en la administración de Felipe Calderón se puso en marcha el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (2008-2012); de igual forma es en el año 2015 que gracias a la participación de la sociedad civil, se inició el camino para la construcción de una alternativa que buscase consolidar la articulación de instituciones con funciones de combate a la corrupción y se tradujo en la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), a saber, los principales objetivos del Sistema son: fortalecer la coordinación institucional entre sus integrantes; atacar a la corrupción desde sus causas y cerrar áreas de oportunidad; garantizar el acceso a la información y la transparencia de las acciones del Gobierno; promover la fiscalización oportuna del gasto público y; lograr el fortalecimiento institucional.

El Sistema Nacional Anticorrupción articula el trabajo en el tema de combate a la corrupción de diversos órganos e instituciones tales como la Secretaría de la Función Pública, la cual tiene a su encargo sanciones de carácter administrativo; la Auditoría Superior de la Federación, misma que a través de su función fiscalizadora realiza auditorías entre los tres ámbitos de gobierno; la Fiscalía Especial en Combate a la Corrupción, esta investiga los delitos cometidos tanto por particulares como por servidores públicos en lo tocante a la corrupción; o bien, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el cual garantiza el acceso a la información para cualquier persona a datos e información en posesión de cualquier ente u organismo de los tres poderes de la Unión.

Aunque existan diversas instituciones coordinadas por el Sistema Nacional Anticorrupción para combatir a la corrupción, aún existe una alta percepción por parte de los ciudadanos de

que las acciones implementadas para atacar a la corrupción quedan solo en el papel, así, *“los escándalos de corrupción e impunidad tienen como común denominador la existencia de un aparato gubernamental ineficiente, negligente, que desperdicia recursos, da malos servicios y que es señalado como el origen de estos actos de corrupción y como un actor incapaz de producir servicios públicos que contribuyan a sostener el desarrollo de la sociedad”* (Fernández, 2018).

El desvío de recursos públicos a través del uso de empresas fantasma realizado por el integrantes del gobierno, ¿es un tema de pesos y contrapesos en la división de poderes, en el que el poder legislativo crea leyes que permiten se dé dicha situación, el ejecutivo permite estas prácticas fraudulentas a través de su administración pública y el judicial no sanciona los actos de corrupción?, ¿un sistema en el que la clase política se protege a sí misma mediante el uso de huecos o vacíos legales que promueven mediante la corrupción el desvío de recursos públicos?; es necesaria la revisión del marco legal que permite dicho desvío de recursos del erario, así, se pretende con la presente investigación el mostrar el modo de operar del gobierno que utiliza el sistema legal como herramienta para el desvío de recursos públicos provenientes del erario al bolsillo de algunos servidores o funcionarios públicos y proponer una reforma en materia legal que sirva de atenuante al impacto en la Hacienda Pública que causa dicho desvío de recursos públicos.

Revisión de literatura

La corrupción se da en la no sujeción al marco de Derecho, ya sea por parte de los ciudadanos o bien de sus autoridades, y va desde actos de una corrupción mínima como lo es el soborno a algún policía de tránsito hasta casos en que ésta llega a escándalos mundialmente conocidos como lo es el caso de la estafa maestra.

En lo tocante en la corrupción existen dos aristas del saber que son de gran utilidad para enmarcarla, a saber, el Derecho y la economía, puesto que la corrupción engloba estos dos aspectos de las ciencias es importante definirla en ambos términos, así, para María Amparo Casar *“lo fundamental es lo que la corrupción y la impunidad le hacen la competencia, a la competitividad, a la inversión, a los precios, a la desigualdad, a la política y a la moral*

pública” (Amparo, 2017); en el caso de la impunidad refiere Ana Laura Magaloni que *“cuando se habla de la impunidad como uno de los grandes males del país, lo que quiere destacarse es que en México existen muchas personas, en el ámbito público y privado, que cometen abusos graves o violentan a otros sin que haya consecuencias legales para sus actos”* (Magaloni, 2017); jurídicamente la corrupción se presenta al hacer un mal uso del aparato legal existente, en materia económica es el daño que causa dicha corrupción al erario público y a la satisfacción de las necesidades públicas.

Es importante resaltar que la corrupción va de la mano la mayoría de las veces con la impunidad, en el caso que nos ocupa, el cual hace referencia a la corrupción cometida por servidores y funcionarios públicos, en muchas ocasiones a los actos de corrupción cometidos les sigue la impunidad, entendida esta última como la falta de sanción por parte del poder público, caso específico del poder judicial, a los actos de corrupción cometidos por miembros del propio gobierno.

Transparencia internacional define a la corrupción de la siguiente manera: La corrupción es *“de manera general, el abuso del poder económico para uso privado. La corrupción puede clasificarse en grande, insignificante y política dependiendo de la cantidad de dinero perdido y del sector en donde se produce. La corrupción consiste en actos cometidos en un alto nivel de gobierno que distorsionan las políticas o el funcionamiento central del Estado, permitiendo a los líderes beneficiarse a expensas del bien público. La corrupción menor se refiere al abuso cotidiano del poder encomendado por funcionarios públicos de nivel bajo y medio en su interacción con ciudadanos comunes; finalmente, la corrupción política es una manipulación de políticas, instituciones y reglas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los tomadores de decisiones políticas, quienes abusan de su posición para mantener su poder, estatus y riqueza”* (International, 2020).

Uno de los problemas más críticos que amenazan la gobernabilidad del país es la corrupción, este fenómeno no sólo es causa de la ineficiencia que se percibe en el uso de los recursos públicos y el ejercicio del quehacer gubernamental, sino que también tiene como efecto el debilitamiento de la democracia y la incapacidad para la conducción de un proyecto nacional que genere rendimiento social para todos, pues son pocos los países extranjeros que están en

disposición de invertir sus recursos en una nación con altos índices de corrupción como lo es el caso de México.

No existe país que carezca de corrupción, el problema es que en México dicha corrupción esta institucionalizada, a saber, son los propios miembros de la clase política, servidores y funcionarios públicos, quienes cometen actos de corrupción para desviar recursos públicos del erario a título personal o de grupo, así, refiere Marco Antonio Fernández Martínez, profesor investigador del Tecnológico de Monterrey que *“los escándalos de corrupción e impunidad tienen como común denominador la existencia de un aparato gubernamental ineficiente, negligente, que desperdicia recursos, da malos servicios y que es señalado como el origen de estos actos de corrupción y como un actor incapaz de producir servicios públicos que contribuyan a sostener el desarrollo de la sociedad”* (Fernández, 2018).

En este contexto, el combate a la corrupción y la impunidad es una de las principales exigencias de la sociedad, así como una deuda gubernamental que obligan a ubicar el problema de la corrupción dentro de las prioridades de la agenda pública en México, a saber el Banco Mundial se ha pronunciado al respecto al señalar que *“la corrupción es sistémica no sólo porque está en todas partes, sino porque es una forma de operar común al ámbito público y al privado; es un modo de vida que permea al cuerpo político y al tejido social. No se trata de la suma de actos aislados. Alcanza el nivel de norma social: usar el cargo público para beneficiarse a sí mismo, a los familiares o a los amigos; es un comportamiento esperado y tolerado socialmente”* (World Bank, 2015).

En lo tocante a la corrupción en México la misma no está tipificada como delito por la legislación penal, sin embargo tipos penales o delitos que promueven la corrupción si se encuentran inscritos en las leyes penales, a saber, el Código Penal para el Estado de Hidalgo prevé en su título décimo sexto, mismo que hace referencia a los delitos contra la Administración Pública cometidos por servidores públicos, dos delitos o tipos penales que enmarcan actos de corrupción, a saber, los delitos de cohecho y peculado, mismos que a la letra señalan:

Artículo 307.- Cometén el delito de cohecho y se impondrá de seis meses a siete años de prisión y multa de 100 a 300 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, al servidor público que por sí o por interpósita persona, solicite, reciba o condicione

ilícitamente para sí o para otro, dinero o cualquier beneficio, o acepte una promesa para hacer o dejar de realizar funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión.

Artículo 308.- Comete el delito de peculado:

I. El servidor público que para su beneficio o el de otra persona física o moral, se apropie, utilice o distraiga de su objeto, dinero, valores, fincas o cualquier otro bien perteneciente a los Poderes del Estado, Dependencias o Entidades de la Administración Pública del Estado, de los Municipios o a un particular, si por razón de su cargo, los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa; y

II. El servidor público que ilícitamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso ilícito de atribuciones y facultades, con el objeto de promover la imagen política o social de su persona.

Ambos delitos o tipos penales contemplan la comisión y sanción de actos de corrupción cometidos por miembros del gobierno, ya sean servidores o funcionarios públicos, sin embargo, en el caso que nos ocupa, el cual es la creación de empresas fantasma por parte de ciertos miembros del gobierno para desviar recursos del erario público a beneficio propio, el tipo penal que sobresale al igual que los anteriormente expuestos, es el delito o tipo penal de fraude o bien de simulación de actos jurídicos, a saber:

Artículo 213.- Al que por medio del engaño o aprovechándose del error en que se encontrare el pasivo del delito, obtenga ilícitamente alguna cosa ajena o alcance un lucro indebido para sí o para otro, se le impondrá la punibilidad prevista en el artículo 203 de este Código más una mitad, conforme al monto de lo defraudado.

Artículo 214.- Se impondrán las mismas penas previstas en el artículo anterior:

...VI.- Al que valiéndose del cargo que ocupa en el gobierno, en una empresa descentralizada o de participación estatal o en cualquier agrupación de carácter sindical, sus relaciones con los funcionarios o dirigentes de dichos organismos, obtenga dinero, valores, dádivas, obsequios o cualquier otro beneficio, a cambio de prometer o proporcionar un trabajo, un ascenso, aumento de salario u otras prestaciones de tales organismos, sin cumplir con ello.

Es claro que la ley penal al igual que el sistema nacional anticorrupción y los demás organismos e instituciones creados para combatirla, intentan mediante sus distintas trincheras acabar con la corrupción en el país, sin embargo, el problema persiste y parece no tener fin en el corto plazo, por lo que es necesaria la búsqueda de alternativas que mejoren la situación actual y promuevan mediante propuestas de cambio al marco regulatorio atenuar dicha situación de corrupción e impunidad.

Actualmente México ocupa el lugar 138 de 180 países en el índice de percepción de la corrupción con un puntaje de 29 sobre 100, esto con base en el índice de corrupción de la transparencia internacional, (International, 2019), por lo que los resultados de México indican que prevalece una alta percepción de corrupción, esto aparejado con problemas de impunidad, conflicto de interés y opacidad sobre información gubernamental.

Dada la corrupción existente en el país, esta presenta dos problemas evidentes que dañan la figura del Estado e impactan en el alto nivel de percepción que tienen los ciudadanos en lo tocante al combate a la corrupción, dichos aspectos son el aspecto jurídico y el económico; a saber, en el primero de ellos el problema es que no existe un marco regulatorio eficiente que incida en la disminución de la corrupción, lleno de huecos o vacíos legales que le permiten a ciertos servidores y funcionarios públicos, el hace uso del mismo para simular actos jurídicos que les permitan realizar un fraude al patrimonio del Estado; en lo tocante al aspecto económico de la corrupción, este se presenta en el daño patrimonial al Estado por el desvío de recursos del erario que dejan de ser canalizados al desarrollo económico sino más bien van a parar a manos de ciertos servidores o funcionarios públicos mediante un sistema de flexibilización financiera que permite la ágil movilización del recurso sin que éste sea detectado a tiempo por los organismos anticorrupción.

En México, la corrupción se presenta como un problema sistémico dentro del aparato institucional del Estado, que encontró terreno fértil en prácticas informales derivadas del ejercicio del Poder Ejecutivo sobre los otros dos Poderes Federales, es decir el Poder Legislativo y el Poder Judicial, así como dentro de los Gobiernos locales; esto perpetua el mal funcionamiento de un sistema político perverso que hace uso faccioso de su aparato burocrático para así aprovecharse de los espacios de discrecionalidad que le brindan las

lagunas legales para el uso y abuso de los recursos públicos del Estado en beneficio del interés particular o de grupo de algunos miembros de la administración pública.

Pregunta de investigación

El desvío de recursos públicos realizado por algunos integrantes del gobierno, es resultado de un sistema institucional-organizacional en el que miembros de la administración pública se protegen a sí mismos mediante el uso de la ambigüedad legal en un país sobre regulado.

¿Cómo se puede hacer más eficaz y eficiente la regulación en materia de combate a la corrupción?

Hipótesis

La corrupción llevada a cabo por ciertos servidores públicos es promovida por el propio aparato institucional-organizacional del Estado, en el que el poder legislativo crea leyes ambiguas que permiten dicha situación de corrupción; el ejecutivo no impide la realización de estas prácticas corruptas realizadas por miembros de su administración pública y el judicial no sanciona los actos de corrupción, promoviendo la impunidad.

Objetivo general

Proponer una reforma al sistema de combate a la corrupción vigente en México.

Desarrollo metodológico

1.- Diseñar un marco analítico y contextual de la corrupción, exponer las diversas teorías que la conforman, así como los esfuerzos recientes hechos en Latinoamérica y México para combatirla.

Para alcanzar el primer objetivo se revisará el marco regulatorio e institucional existente en materia de combate a la corrupción; se hará un estudio y análisis del sistema anticorrupción

vigente en México para identificar sus ineficiencias y debilidades con el fin de subsanarlas. Se hará un análisis de la legislación mexicana que regula el combate a la corrupción en el país, así como de los organismos que la combaten, haciendo especial énfasis al Sistema Nacional Anticorrupción.

2.- Analizar el marco institucional y organizacional del sistema anticorrupción mexicano, revisando las distintas dependencias que conforman al mismo y sus posibles problemáticas.

Se hará una revisión de la teoría institucional y la teoría de las organizaciones para después de ello realizar un análisis institucional-organizacional de la corrupción en México y América Latina con la exposición de dos casos emblemáticos de corrupción.

3.- Identificar las distintas problemáticas de corrupción a nivel federal en las dependencias que conforman al Sistema Nacional Anticorrupción.

Se hará una revisión del trabajo y los problemas actuales que enfrentan las distintas dependencias del SNA, a saber, el Comité de Participación Ciudadana, la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, el Tribunal de Justicia Administrativa y finalmente, la Fiscalía General de la República.

4.- Proponer una reforma al sistema de combate a la corrupción vigente en México.

Se alcanzará dicho objetivo con la entrega del proyecto final, al realizar los objetivos previos y proponer finalmente una propuesta de reforma al sistema de combate a la corrupción.

Guion tentativo de trabajo

1.- Planteamiento teórico y contextual de la corrupción

2.- Teoría institucional y organizacional del Sistema Nacional Anticorrupción

3.- Problemáticas vislumbradas dentro del SNA

4.- Propuestas

Cronograma de actividades

Tercer semestre	Protocolo de investigación
Cuarto semestre	Marco teórico-contextual
Quinto semestre	Marco institucional-organizacional
Sexto semestre	Proceso de recolección de información
Séptimo semestre	Entrega de borrador de tesis
Octavo semestre	Entrega de tesis

Teoría y contexto de la Corrupción en México

El presente capítulo tiene por finalidad poner en el centro de debate el tema de la corrupción como uno de los problemas que aquejan la coyuntura actual del Estado mexicano, sus instituciones y gobernabilidad. El capítulo se divide en seis secciones, la primera de ellas se refiere a diversos problemas públicos del Estado, haciendo hincapié en el desvío de recursos públicos mediante el ejercicio de la corrupción. La segunda sección presenta algunas perspectivas teóricas de la corrupción, así como una tipología de la misma. La tercera sección ofrece una mirada a la tipificación penal de los delitos por hechos de corrupción y la impunidad del sistema de justicia en México. La cuarta sección versa sobre la experiencia internacional en el tema de combate a la corrupción, esto mediante el análisis de diversas agencias anticorrupción. La quinta sección presenta el combate a la corrupción en México durante las administraciones de los presidentes Vicente Fox, Felipe Calderón, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador. Finalmente, el último apartado del capítulo muestra la corrupción a través del uso de empresas fantasma.

1.1.- La corrupción, un problema público

México es un Estado que enfrenta problemas económicos, políticos y sociales. Dentro de los problemas económicos se encuentran el aumento de la desigualdad y la pobreza, así, de acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el porcentaje de población en México que se encuentra en situación de pobreza al 2020 es de 43.6% y el de población en pobreza extrema de 7.6%. Otro problema económico es el mediocre crecimiento económico, durante los últimos cinco años las tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto han oscilado entre el uno y el tres por ciento.

La falta de fuentes de empleo digno o decente, a saber, *“Se entiende por trabajo digno o decente aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador...se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo”* (LFT, 2020).

La tasa de desempleo del 2020 prevista por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) fue de 3.1% del total de la población económicamente activa a nivel nacional, de igual manera la tasa de personas ocupadas en el sector informal de la economía es al 2020 de 27.7%.

La concentración del ingreso y la riqueza, a saber, México contaba con un índice de GINI de .48 al 2018 (Banco Mundial, 2020), el cual es una referencia internacional que mide la desigualdad de un país en donde más cercano se encuentre el dato al cero existe una mayor igualdad en los ingresos del país en cuestión, a saber, al 2018 Finlandia cuenta con un índice de Gini de .27 siendo así un país con una brecha de desigualdad mínima, por el contrario, Namibia es uno de los países con mayor desigualdad al contar con un índice de .59.

Otro problema económico es la deficiente implementación del gasto público, de acuerdo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el gasto público en Latinoamérica ha tenido una propensión mayor hacia el gasto corriente por sobre el gasto de capital o en inversión e infraestructura (CEPAL, 2010).

Se suman a los problemas de tipo económico antes ya expuestos, problemas de carácter social como lo representan la inseguridad y la violencia, durante el 2018 33.9% de los hogares en México tuvo la menos una víctima de delito y durante el 2018 se estimó una tasa de 28,269 víctimas de delitos por cada cien mil habitantes, esto con base en la encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública 2019, (INEGI, 2019).

La baja movilidad social, entendida como aquellos cambios que experimentan los miembros de una sociedad en su posición dentro de la distribución del ingreso, así, en México cuatro de cada diez nacidos en un hogar ubicado en la parte inferior de la distribución socioeconómica permanecerán ahí, mientras que el 46% de los que nazcan en la parte superior no descenderán (Vázquez, 2010).

En el ámbito político existe una falta de gobernabilidad, entendida esta como la incapacidad del gobierno para implementar sus políticas públicas. Con base en los indicadores de efectividad gubernamental proporcionados por el Banco Mundial, mismos que evalúan cinco dimensiones de gobernabilidad, a saber: estabilidad política, falta de efectividad en el gobierno en el combate a la violencia, calidad regulatoria, estado de Derecho y control de la corrupción. Con base en este indicador México cuenta al 2020 con un rango percentil de

60.3% en su efectividad gubernamental, a su vez Dinamarca ocupa los primeros puestos con 99.5% de efectividad gubernamental (Banco Mundial, 2020).

En lo tocante al Estado de Derecho, México al 2020 se encuentra posicionado en el puesto número 99 de 126 países del estudio de *“The World Project Index”*, el cual es un índice que mide la percepción del Estado de Derecho de 126 países, a saber, México cuenta con una calificación de 0.45. Con base en este índice en tanto más cercano esté el dato a 1 el país en estudio cuenta con un Estado de Derecho más fuerte, así, las primeras tres posiciones del ranking son de Dinamarca, Noruega y Finlandia, en tanto que los últimos lugares los ocupan República del Congo, Camboya y Venezuela, con las posiciones 124, 125 y 126 respectivamente. (World Justice Project, 2020).

De manera particular existe un problema que abarca los tres ámbitos anteriormente expuestos, económico, político y social: la corrupción. *“Uno de los problemas más críticos que amenazan la gobernabilidad del país es la corrupción”* (Martínez, 2018), así, la corrupción no sólo es causa de ineficiencia en la implementación del erario público y el ejercicio de la acción gubernamental, puesto que también impacta en el debilitamiento de la credibilidad del Estado por parte de sus ciudadanos.

La corrupción se da en la no sujeción al marco normativo por parte de cualquier ciudadano, ya sean ciudadanos de a pie o bien miembros de alguno de los tres poderes federales, *“la corrupción se presenta cuando acaece un desvío del deber dentro de las funciones ejercidas por algún servidor público con el propósito de prerrogativas de carácter personal”* (Arellano, Hernández, & Lepore, 2015). La corrupción es una coyuntura de carácter público, puesto que es un problema que atañe al Estado, es decir, la figura abstracta sociopolítica que dirime la vida de los habitantes de una nación.

Transparencia internacional define a la corrupción de la siguiente manera: La corrupción es *“de manera general, el abuso del poder económico para uso privado. La corrupción puede clasificarse en grande, insignificante y política dependiendo de la cantidad de dinero perdido y del sector en donde se produce. La corrupción consiste en actos cometidos en un alto nivel de gobierno que distorsionan las políticas o el funcionamiento central del Estado, permitiendo a los líderes beneficiarse a expensas del bien público. La corrupción menor se refiere al abuso cotidiano del poder encomendado por funcionarios públicos de nivel bajo y*

medio en su interacción con ciudadanos comunes; finalmente, la corrupción política es una manipulación de políticas, instituciones y reglas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los tomadores de decisiones políticas, quienes abusan de su posición para mantener su poder, estatus y riqueza” (Transparencia Internacional, 2020).

Desde 2012 la corrupción en México se ha mantenido en niveles similares. Con base en el índice de percepción de la corrupción 2020 de Transparencia Internacional, *“México presenta una calificación de 29 sobre 100 en el nivel de corrupción percibido dentro del sector público, ocupando con ello el lugar número 130 de los 180 países que compone el estudio de transparencia internacional”*(Transparencia Internacional, 2020), durante los últimos cinco años la calificación de México ha oscilado entre 28 y 31, en tanto que Nueva Zelanda es quien ocupa la primera posición del ranking de transparencia internacional con calificaciones de entre 87 y 91 durante los últimos cinco años, actualmente esta es de 87.

El rango de medición de transparencia internacional va de cero a cien, en donde cien es el numeral que refiere la inexistencia de corrupción o bien cero corrupción, así, México al estar calificado con un score de 29 se encuentra dentro de los países con un alto grado de corrupción, al lado de países como Rusia, Egipto, Venezuela o Brasil; a su vez Nueva Zelanda se ubica dentro de los países menos corruptos junto con países como Finlandia, Alemania o Suiza.

1.2 Perspectivas teóricas de la corrupción

La corrupción es un problema público que impacta de manera negativa en la gobernabilidad del país. Esfuerzos recientes para afrontar este problema condujeron a la creación en 2012 de un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), el cual articula el trabajo de ciertas instituciones en lo tocante a la prevención, investigación y sanción de actos de corrupción. Sin embargo, durante los años de inicio de su implementación, no se han dado los resultados esperados, así, con base en los indicadores de corrupción de transparencia internacional, el país no ha mejorado en su calificación en los últimos cinco años, continuando con un alto grado de corrupción (Internacional, 2020).

No existe país que carezca de corrupción, el problema es que en México dicha corrupción esta institucionalizada. Son los propios miembros de la clase política, servidores públicos, quienes cometen actos de corrupción para desviar recursos públicos del erario para beneficio personal o de grupo. *“Los escándalos de corrupción e impunidad cuentan con un denominador común, a saber, la existencia de un aparato gubernamental ineficiente y negligente, que no hace uso de una buena aplicación de los recursos del Estado, proporciona servicios deficientes y que además es señalado como un actor incapaz de crear las condiciones económicas y legales que coadyuven al desarrollo de la sociedad”* (Martínez, 2018). Bajo esta tesitura, el combate a la corrupción debe ser visto como una de las principales exigencias que tiene la sociedad para con su gobierno, exigencia que obliga al Estado a ubicar el problema de la corrupción como una prioridad dentro de la agenda pública en México.

Al respecto de la corrupción el Banco Mundial se ha pronunciado al señalar que *“la corrupción es sistémica no sólo porque está en todas partes, sino porque es una forma de operar común al ámbito público y al privado; es un modo de vida que permea al cuerpo político y al tejido social. No se trata de la suma de actos aislados. Alcanza el nivel de norma social: usar el cargo público para beneficiarse a sí mismo, a los familiares o a los amigos; es un comportamiento esperado y tolerado socialmente”* (Banco Mundial, 2015).

En México, *“es la corrupción un problema sistémico que se encuentra en el aparato mismo institucional del Estado, la misma encontró terreno fértil en prácticas de informalidad del Ejecutivo sobre los otros dos poderes Federales”* (Martínez, 2018), es decir el Poder Legislativo y el Poder Judicial, así como dentro de los Gobiernos locales. Lo anterior perpetúa el mal funcionamiento de un sistema político perverso que hace uso faccioso de su aparato burocrático para aprovecharse de los espacios de discrecionalidad que le brinda la ambigüedad jurídica o lagunas legales para el uso y abuso del erario público en beneficio del interés particular o de grupo de algunos miembros de la administración pública.

Existen diversos tipos de corrupción, desde una corrupción sin consecuencias trascendentales, como lo representa el pago de algún soborno a un oficial de tránsito, hasta escándalos de corrupción mundialmente conocidos como lo fueron el caso de la estafa

maestra u Odebrecht, en los cuales, el Estado encontró la manera de triangular recursos del erario y con ello desviarlos a algunos miembros de la clase política del país.

Con base en una tipología de la corrupción, por un lado, existe una corrupción en la que *“ciertos políticos no están informados sobre los delitos de sus subordinados”* (Begovic, 2005), dentro de esta tipología se presenta un tipo de corrupción administrativa pero no así política y por ende una corrupción no institucionalizada, por otra parte, con base en la teoría del crimen, *“la corrupción es considerada una forma de apropiación de la renta por parte del dirigente. La corrupción se presenta entonces como respuesta al problema de cohesión interna de los equipos rapaces y funcionarios corruptos fomentan lealtad a través del padrinzgo.”* (Begovic, 2005), en este esquema sí que existe una corrupción política, en la cual el gobernante hace uso faccioso de las instituciones para promoverla y perpetuarla.

Bajo esta misma tesitura refieren Jassel Guzmán y Aldo Ponce que *“la corrupción pública se da de dos modos: pequeña y grande, la pequeña corrupción se lleva a cabo con la implementación o ejecución de decisiones políticas; por ejemplo, esta suele tener manifestación a través de la provisión de los servicios públicos, cuando se decide cuándo y a quiénes se les ofrecerán, de igual forma, la grande se manifiesta con acciones que pueden modificar decisiones políticas, leyes y reglamentos para beneficiar a ciertos políticos o bien a servidores públicos de alto rango, así como a ciertos actores privados.”*(Guzmán y Ponce, 2017), así, en la pequeña corrupción es fácil identificar a las personas que incurren en actos de corrupción, puesto que son ciudadanos de a pie o pequeños funcionarios, sin embargo, en la gran corrupción los actores son en ocasiones de difícil identificación, puesto que pertenecen a la alta burocracia o bien grandes empresarios.

Con base en la descripción anterior, ejemplos de una corrupción pequeña o administrativa, serían algún soborno a una autoridad de tránsito o bien el pago extraoficial para la aceleración de un trámite municipal como el pago de derechos. Por otra parte, fraudes electorales o la corrupción a través del uso de empresas fantasma, encuadran en la tipología de una gran corrupción institucionalizada, es decir, una corrupción política, dentro de la cual el gobierno es el actor principal en el uso faccioso del aparato del Estado para llevar a cabo actos de corrupción; Esto fue lo que sucedió en casos de corrupción como *“la estafa maestra”* u *“Odebrecht”*, en los cuales, miembros de la administración pública del expresidente Peña

Nieto, hicieron uso faccioso del aparato institucional del Estado para realizar actos de corrupción a través del uso de empresas fantasma.

1.3.- Corrupción e impunidad

Si bien la corrupción se da en la no sujeción al marco normativo del Estado, la impunidad se presenta cuando no existe una sanción a los actos corruptos por parte de las autoridades correspondientes, así, *“cuando se habla de la impunidad como uno de los grandes males del país, lo que quiere destacarse es que en México existen muchas personas, en el ámbito público y privado, que cometen abusos graves o violentan a otros sin que haya consecuencias legales para sus actos”* (Maganoli, 2017).

Los actos de corrupción son sancionados por diversas instituciones o autoridades como son la Secretaría de la Función Pública (SFP), la cual se encarga de aplicar sanciones administrativas por infracciones no graves; el Tribunal de Justicia Administrativa (TJA), mismo que es el órgano a quien le compete la aplicación de sanciones administrativas a particulares y servidores públicos que cometan faltas graves por actos de corrupción; resalta también la Fiscalía General de la República (FGR), y con ella su Fiscalía Anticorrupción, a saber, *“mediante reforma político-electoral aprobada en marzo de 2014, se reforma el artículo 102 de la constitución federal para que el Ministerio Público se organice en una Fiscalía General de la República como un órgano autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. De igual manera quedó establecido que dicha Fiscalía General a su vez contará con tres fiscalías, dentro las cuales se encuentra una Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción”* (Martínez, 2018).

El 27 de febrero del 2019 se estableció mediante Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación, la creación por parte del Fiscal General de la República, Alejandro Gertz Manero, la creación de una fiscalía especializada en combate a la corrupción, la cual tiene a su encargo, la investigación y sanción de delitos relacionados con hechos de corrupción.

Bajo esta misma tesitura el Código Penal Federal (CPF) contempla en su título décimo los delitos por hechos de corrupción, así, se encuentran dentro de los mismos el ejercicio ilícito

de servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso ilícito de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito. Importante resaltar de igual manera los artículos 400 y 400 BIS del CPF, título vigésimo tercero sobre el encubrimiento y operaciones con recursos de procedencia ilícita, es decir, lavado de dinero.

El Derecho es una camisa de fuerza al Estado que mantiene el *statu-quo* del sistema, “*el Derecho es un orden concreto, instituido por el hombre para la realización de valores colectivos*” (Máynez, 2011), este sirve para regular la conducta de los individuos en sociedad; el orden jurídico se conforma de distintas ramas como lo son el Derecho Constitucional, el Derecho Tributario, el Derecho Procesal, entre otros; todos ellos contemplan sanciones que tienden a respuestas reparatorias por parte de las personas que lo infringen, pero solamente el Derecho Penal hace uso de una respuesta punitiva a los delitos que son cometidos por los particulares.

Para el jurista Gustavo Malo Camacho, “*el delito es una construcción jurídica, que tiene como origen una situación de conflicto en la realidad social que el Estado pretende evitar a través de la creación de la ley penal, la que precisamente tipifica al delito, creándolo*” (Camacho, 2010). El Código Penal Federal refiere en su artículo siete que “*el delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales*” (CPF, 2020), sin embargo, la ley penal no contiene delitos como comúnmente se les conoce, sino tipos penales.

El tipo penal es aquella descripción legal de una conducta prevista por la legislación penal y la tipicidad es “*la atribuibilidad de una conducta, dentro de su ámbito situacional, a la descripción típica penal, es decir, la conducta prevista por la ley penal*” (Camacho, 2010); por poner un ejemplo, en el tipo penal de homicidio, el tipo penal previsto de manera genérica en la ley penal es el siguiente:

“Artículo 136.- Al que dolosamente prive de la vida a otro, se le impondrá de diez a treinta años de prisión y multa de 100 a 300 días” (CPEH, 2020).

Ergo, a la persona que encuadre su conducta en el anterior tipo penal (tipicidad), es decir al que dolosamente (intención de resultado) prive de la vida a otra persona, se le impondrá la pena prevista por la ley.

Con base en lo anterior expuesto, el CPF contempla una serie de delitos (tipos penales) por hechos de corrupción, así, en la estafa maestra, las acciones de los implicados encuadraron con algunos de los tipos penales referidos, tales como, enriquecimiento ilícito o cohecho, este último mismo por el que Emilio Lozoya fue arrestado en España, sin embargo, en la corrupción llevada a cabo en la estafa maestra, hasta el momento, ha prevalecido la impunidad.

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas desarrolló en 2005 un concepto de impunidad, así, la impunidad es entendida como *“la inexistencia de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condenados a penas apropiadas”* (ONU, 2005).

Desde el 2014 el Centro de estudios sobre la impunidad y justicia de la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP), creó un índice de impunidad, el cual *“sirve como mecanismo para el estudio del funcionamiento del sistema de justicia penal para evitar la existencia de impunidad”* (CESIJ, 2018); para la construcción del referido índice se utilizaron los censos nacionales del INEGI y se tomó como punto central al proceso penal mexicano el cual contempla desde la comisión del delito, su denuncia, la investigación, detención, el inicio del proceso hasta llegar al juicio y su sentencia y prisión. Las variables del índice son normalizadas dentro de un rango de cero a cien, entre más cercano se encuentre el valor a cero existe una menor impunidad y entre más cercano a cien hay una alta impunidad.

Con base en lo anterior, hoy en día, México se encuentra en la cuarta posición con 69.21 puntos de 69 países estudiados por el índice global de impunidad del Centro de Estudios de Impunidad y Justicia (CESIJ), a su vez, Croacia es el país con menor grado de impunidad con 39.01 y Filipinas el de mayor impunidad con 75.6. De igual manera, el Estado de México es la entidad federativa con el índice de impunidad más alto en México, a saber, *“existen 202,205 carpetas de investigación abiertas, las cuales representan la mayor cantidad de carpetas en todo el país, sin embargo, se encuentran únicamente 1,209 sentenciados en primera instancia, es decir, sólo el 0.59% de los casos termina con una sentencia”* (CESIJ, 2018).

Es evidente que, dado el referido índice, México presenta un alto grado de impunidad, en comparación con los demás países, así, la media nacional de impunidad es de 69.84 en tanto que la media internacional se encuentra en 55.3. Los resultados del estudio del CESIJ, arrojan una entidad federativa con grado de impunidad baja como lo es el estado de Campeche, una con grado de impunidad media, a saber, la Ciudad de México, trece con grado de impunidad alta (San Luis Potosí, Chihuahua, Morelos, Colima, Sonora, Sinaloa, Chiapas, Jalisco, Zacatecas, Tabasco, Guanajuato e Hidalgo), y dieciocho con un grado de impunidad muy alta (Yucatán, Querétaro, Baja California Sur, Durango, Oaxaca, Nuevo León, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Aguascalientes, Quintana Roo, Guerrero, Coahuila, Tamaulipas, Baja California, Nayarit, Michoacán y el Estado de México) (CESIJ, 2018).

Aunque la corrupción sea el problema público que pretende atenuar dicha investigación, la misma no puede deslindarse de la impunidad. Los esfuerzos en el combate a la corrupción deben ir encaminados con una disminución de la impunidad, es en este contexto que el combate a la corrupción y la impunidad son unas de las principales exigencias de la sociedad, así como una deuda gubernamental que obligan a ubicar dichos problemas dentro de las prioridades de la agenda pública del Estado.

La corrupción imperante en México es el gran problema público a enfrentar, los tentáculos de la misma trastocan temas tanto económicos, sociales y políticos como quedo expuesto en el capítulo precedente. Al respecto de esto refiere Ernesto Canales Santos, quien fuese el primer fiscal anticorrupción en México por el Estado de Nuevo León que *“todos los grandes problemas nacionales, narcotráfico, inseguridad, monopolios, concesiones de obra y servicios públicos, que tenemos por emblemáticos y que incluyen la desigualdad social y la mismísima educación, todos tienen un mismo tronco, erguido en raíces profundas de corrupción”* (Canales, 2018).

Si bien los ciudadanos de a pie reprochan con gran ahincó la corrupción pública, no se puede soslayar la existencia perenne de la corrupción privada, misma que en colusión con la primera prolongan el statu-quo corrupto que impera en la sociedad, a saber, *“existen diferentes tipos de corrupción, que varían de acuerdo al sector en el que ocurran (pública o privada), los actores involucrados y al grado en que estos están formalizados (corrupción sistemática u ocasional)”* (Graaf, Wagenaar, & Hoenderboom, 2010).

1.4.- Las agencias anticorrupción

Se abordará en esta sección la experiencia internacional en materia de combate a la corrupción, así, en lo tocante al combate a la corrupción, resalta el éxito de Hong Kong y Singapur, *“en los países con un éxito evidente de las agencias anticorrupción como Singapur y Hong Kong, se podría decir que el mismo es una consecuencia de la prevalencia que el Estado le da al interés público por sobre el interés privado”* (Arellano, Hernández, & Lepore, 2015). En el caso de Hong Kong esta la creación de la Comisión independiente contra la corrupción (ICAC, por sus siglas en inglés, Independent Commission Against Corruption) y en Singapur el Despacho de investigación de prácticas corruptas (CPIB, The Corrupt Practices Investigation Bureau).

Comenzando por la experiencia anticorrupción en Hong Kong, *“la ICAC fue establecida en 1974 cuando la corrupción estaba extendida y Hong Kong era una colonia británica, probablemente una de las ciudades más corruptas en el mundo”* (Man-Wai, 2006).

Es en el año de 1973 debido a la presión pública de la ciudadanía, el gobierno de Hong Kong encabezado por Murray MacLehose creó la ICAC con el objetivo de combatir la corrupción endémica que atravesaba el país, a saber, *“el grado de la corrupción es cambiante dependiendo del país de que se trate, aunque, es prudente realizar una distinción importante en aquellos países en donde dicha corrupción es endémica, allí la misma se constituye en la regla y no la excepción”* (Manion, 1996).

El mayor desafío de la ICAC era de carácter estructural, puesto que el organismo encargado de combatir la corrupción era el cuerpo policiaco, mismo que era considerado por la sociedad como el más corrupto, así, *“si bien los ciudadanos no estaban de acuerdo con tener que pagar sobornos, era la única opción que tenían para poder acceder a la realización de trámites administrativos de cualquier gestión, puesto que si denunciaban a un servidor público sufrirían después represalias, así, permanecía el statu-quo”* (Lucena, 2016); Es importante resaltar que *“a los tres años de funcionamiento, la ICAC procesó 247 oficiales de gobierno, incluidos 143 policías”* (Man-Wai, 2006).

El detonante que llevó a la creación de la ICAC fue el caso Godber. Godber era un alto funcionario británico de la policía de Hong Kong, sus actos de corrupción fueron el aceptar

sobornos de sus subalternos, promoviendo una corrupción colegiada en el cuerpo policiaco, *“fue en 1973 cuando se demostró que Godber desvió más de 4 millones de dólares del erario hacia cuentas extranjeras”* (Lucena, 2016). En abril del setenta y tres el Fiscal General inició una investigación en contra de Godber, sin embargo, este huyó a Londres en donde el delito cometido era inexistente para la legislación británica y se amparó en la no extradición de su gobierno de origen.

El caso Godber perpetuó un duro golpe para la legitimidad del gobierno de Hong Kong, así, *“el incidente fue un estímulo para la reivindicación. La indignación social no vino cuando se evidenció la corrupción existente, lo indignante fue que un funcionario británico de alto rango pudiera cometer un ilícito en Hong Kong y disfrutar de su riqueza por hechos de corrupción en Gran Bretaña”* (Manion, 1996). Ante este hecho el gobernador de Hong Kong se comprometió a combatir la corrupción con la creación de la ICAC.

La ICAC es una entidad gubernamental autónoma especializada en materia anticorrupción, el responsable de la misma es nombrado por el gobernador, los empleados de esta son elegidos mediante concurso y es una organización independiente en materia de facultades y financiación. *“La ICAC adoptó como estrategia tres áreas: detención, prevención y educación”* (Man-Wai, 2006); *la detención del delito hace referencia al trabajo del poder judicial en cuanto a la detención y procesamiento del delincuente; la prevención busca la reducción de las oportunidades de corrupción, y; la educación está enfocada en la concientización y la cultura de la sociedad, pues, “en la medida en que la gente concibe la corrupción como un hecho usual, actúa como cómplice del corrupto”* (Manion, 1996).

La influencia que ha tenido la ICAC en el combate a la corrupción va más allá del procesamiento penal de los servidores públicos anteriormente referidos, la misma se refleja en la cultura de la sociedad y la confianza de la misma al momento de denunciar actos de corrupción, así, *“cifras de 1973 y 1974 reflejan enormes diferencias entre la confianza del público para con la policía y la ICAC. En 1973 se denunciaron 1,457 casos de corrupción, en su primer año de creación, la ICAC recibió 3,189 denuncias, representando un aumento del 119% en relación con 1973”* (Manion, 1996); de igual manera *“de acuerdo con la encuesta anual de 2013 de la ICAC, el 65% de los encuestados considera la corrupción como algo excepcional, y el 75% espera una menor incidencia de la corrupción en los próximos*

años” (Lucena, 2016). Finalmente es importante señalar que la ICAC es una de las agencias anticorrupción de mayor presupuesto en el mundo, en el 2002 su presupuesto anual ascendió a 90 millones de dólares “un costo menor por una sociedad sin corrupción” (Man-Wai, 2006).

En México el presupuesto de egresos de la federación 2020, contempla un monto de billón y medio de pesos como presupuesto asignado a la secretaria de la Función Pública, misma a la que pertenece el Sistema Nacional Anticorrupción, mientras que los 90 millones de dólares de 2002 asignados por el gobierno de Hong Kong a la ICAC ascenderían hoy día con el tipo de cambio a poco más de dos billones de pesos, siendo una diferencia considerable en el presupuesto que cada país destina a combatir la corrupción.

En lo tocante a el combate a la corrupción en Singapur, desde que Singapur se convirtió en un gobierno independiente en 1959 “el control de la corrupción ha sido una de las prioridades de la agenda gubernamental” (Hin, 2007); un análisis de los casos de corrupción policiaca en Singapur del *Strait Times* mostró que durante los años de 1845 y 1921 “se encontraron 172 casos de policías involucrados en la corrupción, el pago de sobornos era la forma más usual de corrupción (109 casos o 63.4%)” (Quah, 2001).

Para combatir la corrupción el gobierno del primer ministro Lee Kuan Yew creó en 1952 la CPIB, “las tareas inmediatas de la misma fueron reducir la corrupción y cambiar la percepción de la gente sobre la corrupción de bajo riesgo, altas ganancias a alto riesgo, bajas ganancias” (Quah, 2001). Es importante resaltar que en la legislación penal anticorrupción de Singapur, “en los delitos de corrupción, los dos tanto el que da como el que recibe sobornos son culpables del delito” (Hin, 2007), así, a diferencia de la mayoría de delitos o tipos penales en México, en donde existen una víctima (sujeto pasivo) y un victimario (sujeto activo) y únicamente quien comete el delito es el sujeto activo, en Singapur ambos, tanto el sujeto activo como el sujeto pasivo son culpables del delito de corrupción; importante subrayar que en algunos delitos por hechos de corrupción acaece la misma analogía en cuanto a la imposición de penas tanto al sujeto activo como al sujeto pasivo como en la legislación penal de Singapur o Hong Kong.

Fundada antes que la ICAC de Hong Kong, la CPIB es una de las agencias anticorrupción más longevas del mundo, “*la CPIB ha crecido casi 18 veces su tamaño, de cinco tener cinco oficiales en 1952 a tener 89 en 2006*” (Quah, 2009); una de las claves del éxito de la CPIB

ha sido la voluntad política de los líderes del gobierno para erradicar la corrupción, a saber, la voluntad política en el combate a la corrupción “provee los nutrientes que le permiten a las semillas de la anticorrupción germinar y crecer” (Hin, 2007), por lo anterior una de las lecciones indispensables en el éxito del combate a la corrupción en Singapur es precisamente la voluntad política de sus líderes, “ningún país en el mundo está libre de corrupción, sin embargo, en Singapur se ha controlado este problema con bastante éxito” (Ali, 2000).

Uno de los éxitos del combate a la corrupción en Hong Kong (ICAC) y Singapur (CPIB), es precisamente el aspecto volitivo de la erradicación de la corrupción, además de proveer a sus respectivas agencias anticorrupción del personal y presupuesto necesarios, otro aspecto relevante es la credibilidad de sus agencias y la cultura de la sociedad. Ambas experiencias internacionales, la creación de la ICAC en Hong Kong y la CPIB en Singapur, son fuente de asidero de conocimiento para el actual SNA y el combate a la corrupción en México.

En Latinoamérica se han llevado a cabo diversos esfuerzos por combatir y erradicar la corrupción, puesto que es la corrupción uno de los grandes retos a los que se enfrenta toda administración pública en América Latina, así, *“el modus operandi de actos de corrupción varía de una sociedad a otra y a lo largo del tiempo, así ocurre cuando analizamos el sur, el tercer mundo o los países en vías de desarrollo...para poder hacer más eficiente el accionar de las agencias anticorrupción, las mismas se deben crear en atención a la coyuntura social en que se da la corrupción” (Doig & Riley, 2001).* Por lo anterior se han realizado esfuerzos por emular lo hecho en otras naciones en lo tocante al combate a la corrupción, sin embargo, *“los modelos importados por la dinámica internacional con frecuencia se ponen en práctica sin mediar un proceso adaptativo” (Vivanco, 2013).*

En el Perú el combate a la corrupción tuvo su punto de inflexión con el caso de la SUNAT (Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria), pues la misma se encontró inmiscuida en casos de corrupción y por ello se implementó en 2012 la creación de la Oficina de Fortalecimiento Ético y Lucha contra la Corrupción, dependencia encargada de prevenir y controlar la corrupción, a saber, *“pasando el régimen de Alberto Fujimori (1990-2000), se presentaron diversas iniciativas para combatir la corrupción, lo anterior como consecuencia a los numerosos casos de corrupción que se presentaron en las altas esferas del gobierno” (Ruiz, 2017).*

Ante la coyuntura nacional que se vivía en el Perú, en 2001 se implementó un programa nacional anticorrupción, esto con el fin de llevar a cabo acciones de gobierno en el combate a la corrupción, a saber, *“el gobierno encabezado por Fujimori terminó abruptamente en parte por hechos corruptos que se presentaron en las más altas esferas gubernamentales...después del régimen fujimorista, lo que hay en el Perú es un laboratorio donde se han experimentado diferentes fórmulas anticorrupción”* (Peña-Mancillas, 2011). Es así como se la fiscalía general crea seis fiscalías anticorrupción con un fiscal superior coordinador, posteriormente en 2007 se instaura la Oficina Nacional Anticorrupción y con ella el primer plan nacional de lucha contra la corrupción.

La Oficina Nacional Anticorrupción tendría a su encargo la prevención, investigación y promoción de una ética pública para combatir y erradicar la corrupción, más tarde en 2010 se creó la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción misma que sigue vigente, esta *“significó un espacio de articulación y coordinación de acciones y políticas de corto, mediano y largo plazo en materia de combate a la corrupción”* (Ruiz, 2017), cabe resaltar que la creación de instituciones anticorrupción en el Perú se dio con la participación activa de la sociedad, así, *“junto con la sociedad civil se crearon mecanismos de equilibrio de poderes y vigilancia cívica para combatir la corrupción perene”* (Peña-Mancillas, 2011).

El caso de Perú en el combate a la corrupción después de la caída del régimen de Fujimori no tiene precedentes en Latinoamérica *“en cuanto a su rapidez, efectividad y trascendencia, centrándose en la promoción de la participación de la sociedad civil y en la creación de mecanismos para la detección y publicidad de casos de corrupción”* (Peña-Mancillas, 2011), con ello la sociedad peruana colocó a la corrupción como el problema de mayor relevancia dentro de la agenda política del gobierno.

En Ecuador la corrupción se encontraba vinculada al levantamiento del pueblo ecuatoriano en contra del régimen de Bucaram en 1997, así, *“la coyuntura ecuatoriana en que se dio la creación de la Comisión Anticorrupción es una coyuntura de crisis institucional, política, social y económica, la cual estuvo relacionada con grandes escándalos de corrupción pública”* (Espín, 2016). Las principales causas de la corrupción en Ecuador eran un Estado excesivamente centralizado, el analfabetismo, la no transparencia del gobierno, servicios públicos deficientes y la exclusión social.

La Comisión Anticorrupción en Ecuador se creó *“con el fin de canalizar actividades de la sociedad en la investigación y vigilancia de la corrupción...lo anterior para prevenir una politización de las finanzas públicas y de la justicia”* (Doig & Riley, 2001), a saber, *“la Comisión tramitó 5430 denuncias, desde enero del 2000 a julio de 2008, obteniendo indicios de responsabilidades penales, civiles o administrativas, respecto de 462 casos”* (Espín, 2016), hasta el 2008 un total de 22 casos de corrupción llegaron a etapa de juicio y en diez de ellos se dictó sentencia condenatoria.

Importante resaltar que la Constitución ecuatoriana señala como delitos de corrupción pública la concusión, el cohecho y el enriquecimiento ilícito, sin embargo, *“durante 2009-2012 se observó que el delito de corrupción con mayor nivel de actividad judicial, en cuanto a la investigación, juzgamiento y sanción, fue el delito de peculado”* (Espín, 2016).

En Argentina en 1988 se manifestaron actos de corrupción a través de la prensa y en 1990 los diarios titulares argentinos publican la corrupción pública y el exceso en el gasto público, a saber, *“en diciembre de 1990, la Comisión para la recuperación ética de la sociedad y el Estado, presentó las conclusiones de su trabajo en un documento que contenía una serie de recomendaciones y un anteproyecto de ley redactado por reconocidas figuras del medio académico y cultural”* (Albertsen, 2004), en el documento fueron expuestos temas de enriquecimiento ilícito de ciertos funcionarios públicos, corrupción y narcoterrorismo, así, *“los escándalos de corrupción comenzaron a ser más frecuentes y se expandió dentro de la sociedad la precepción de un periodo de impunidad y corrupción generalizada”* (Arellano, Hernández, & Lepore, 2015).

El diez de diciembre de 1999 se modifica la ley de Ministerios y se crea la Oficina Anticorrupción, misma que tiene como objetivo el prevenir e investigar aquellas conductas calificadas como corrupción, *“a solo cuatro días de establecerse el nuevo Gobierno, fue sancionada la ley 25233 la cual creó la OA como órgano dependiente del ministerio de justicia y derechos humanos, con el propósito de elaborar y coordinar programas anticorrupción en el sector público nacional”* (Arellano, Hernández, & Lepore, 2015).

La Oficina Anticorrupción tiene competencia para recibir denuncias ya sea de agentes del sector público o bien de particulares, la misma está a cargo de un Fiscal designado por el presidente de la nación y en un par de años *“la oficina abrió 1,784 investigaciones, de las*

cuales 489 terminaron en denuncias ante la justicia” (Arellano, Hernández, & Lepore, 2015). Importante resaltar que la Oficina es una organización dependiente de la interacción entre los tres poderes del Estado, los medios de comunicación y la sociedad civil.

Finalmente, en Brasil, la lucha contra la corrupción se dio mediante la creación de la ley anticorrupción brasileña, promulgada en agosto de 2013 y la cual *“marca un hito en la lucha contra la corrupción en el país puesto que anteriormente únicamente era castigados las personas físicas que pagaban y recibían sobornos, pero no así las empresas involucradas en actos de corrupción”* (Carvalhosa, 2014).

La promulgación de dicha ley tuvo como coyuntura manifestaciones en 2013 en las cuales la sociedad civil condenaba las políticas públicas del Estado que privilegiaban con el presupuesto público las construcciones de fastuosos estadios de fútbol para la copa del mundo a celebrarse en el país en 2014, luego entonces, la aprobación de la ley fue *“fruto de la presión de la sociedad por iniciativas destinadas al combate a la corrupción”* (Carvalhosa, 2014).

Importante hacer hincapié en la figura de acuerdos de clemencia prevista por la ley anticorrupción brasileña, estos buscan atenuar las sanciones por actos de corrupción si existe una colaboración del infractor para poder sancionar a otros sujetos cómplices del delito, *“con los acuerdos de clemencia de la ley anticorrupción, se pretende alcanzar una mayor eficiencia dentro de las investigaciones, así como mayor eficacia en los procesos administrativos, lo anterior ofreciendo la posibilidad de una reducción de penas a los involucrados en actos de corrupción”* (Alves, 2018), esto con la finalidad de la potencialidad de sancionar a otros actores involucrados en los hechos de corrupción.

En todas las agencias anticorrupción resalta la figura de la participación de la sociedad civil como promotora de la creación de dichas agencias para combatir la corrupción perenne en Hong-Kong, Singapur y América Latina. Salvo el caso de Argentina, en donde la oficina anticorrupción depende de los tres poderes, todas las demás agencias anticorrupción presentadas dependen del poder ejecutivo, todas cuentan con autonomía y el fiscal en todos los casos es designado por el ejecutivo. Importante señalar que todas las agencias anticorrupción nacen en un contexto de escándalos de corrupción en el sector público y en algunos casos inestabilidad política.

Finalmente, se puede definir a toda agencia anticorrupción como aquel organismo con independencia creado para combatir la corrupción, puesto que sin independencia no existe anticorrupción, esto es independencia presupuestal y estratégica, así, “autoridad y presupuesto se transforman en las dos dimensiones esenciales sobre las que se construye la eficacia de una agencia anticorrupción” (Vivanco, 2013).

1.5.- El combate a la corrupción en México

En los últimos años el gobierno mexicano se ha esforzado en combatir la corrupción mediante la creación de diversos organismos e instituciones, así, esfuerzos del Estado mexicano derivaron en la creación en 2015 de un Sistema Nacional Anticorrupción, el cual pretende articular el trabajo de diferentes instituciones en lo tocante a la prevención, investigación y sanción de actos de corrupción.

Fue durante el sexenio del expresidente Vicente Fox (2000-2006) que se implementó el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y en la administración del expresidente Felipe Calderón se puso en marcha el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (2008-2012); ya para el año 2015 gracias a la participación de la sociedad civil, se implementó una alternativa que buscara consolidar la articulación de instituciones de combate a la corrupción, traducido dicho esfuerzo en la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), ello durante el mandato del expresidente Enrique Peña Nieto.

La sociedad civil pudo participar en la creación del SNA gracias al impulso previo de organismos internacionales, toda vez que:

“...los miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) llevaron a cabo en 1996, la primera convención anticorrupción del mundo. Dentro de ella quedó establecido como un mecanismo preventivo, la estimulación de la participación de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción. Más tarde, a nivel global y, de una manera más extensa y detallada, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) celebrada en México en 2003, en su

artículo trece, reafirmó su apoyo al fomento de la participación activa de la sociedad de los estados miembros en la prevención y la lucha contra la corrupción” (Faro, 2018).

En México la lucha por fomentar la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción acaeció a través de la creación de un Comité de Participación Ciudadana (compuesto el mismo por cinco ciudadanos que se destacan por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción), dicho comité impulsó la creación del SNA debido a escándalos de corrupción que implicaron al expresidente Enrique Peña Nieto.

En Decreto del 22 de abril del 2002, el expresidente de la república mexicana, Vicente Fox, promulgó el Programa Nacional de Combate a la Corrupción, mismo que pretendió en su momento, atacar las raíces de la ineficacia y la falta de calidad de la gestión pública en lo tocante a la corrupción. Los objetivos del programa fueron cinco, a saber, *“prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad; controlar y detectar prácticas de corrupción; la sanción de prácticas de corrupción; la transparencia en la gestión pública y; administrar con pertinencia y calidad el patrimonio federal”* (SEGOB, 2002).

En el Decreto del 2002, *“se señala a la corrupción como uno de los muchos problemas que el país ha padecido a lo largo de su historia, esto con base en irregularidades en la manera de conducirse de los servidores públicos”* (SEGOB, 2002). En un diagnóstico del programa, Serrano Sánchez señala que *“el número de quejas y denuncias de actos de corrupción descendió a sus niveles más bajos en el gobierno de Vicente Fox desde su creación, mientras durante la administración de Ernesto Zedillo alcanzó sus niveles más altos (1994–2000). Lo anterior puede interpretarse como una reducción real de la corrupción”* (Sánchez, 2009). Sin embargo, aunque las denuncias de actos de corrupción se vieron reducidas en la administración del presidente Fox, refiere el mismo autor que dichas denuncias no terminaron en sanciones penales, es decir, sobrevivió a la corrupción la impunidad.

Durante la administración del expresidente Felipe Calderón, se creó el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción. En el 2008 mediante Decreto se expidió dicho programa de combate a la corrupción (2008-2012), el mismo le atribuye a la Secretaría de la Función Pública las facultades para *“presentar el programa con observancia obligatoria para la Administración Pública Federal, generar una cultura social de rendición de cuentas y combate a la corrupción”* (SFP, 2008).

Los seis objetivos del programa fueron el consolidar una política de Estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas; fortalecer la fiscalización de los recursos públicos y mejorar el control interno de la Administración Pública Federal; contribuir al desarrollo de una cultura de apego a la legalidad, de ética y responsabilidad pública; institucionalizar mecanismos de vinculación y participación ciudadana en el combate a la corrupción y la mejora de la transparencia y de la legalidad; establecer mecanismos de coordinación de acciones para el combate a la corrupción en la Administración Pública Federal y; 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.

Pese a los esfuerzos de las administraciones de los expresidentes Fox y Calderón, *“en el 2008, el país contaba con una calificación de 3.6 en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional encontrándose en el lugar 72 de 180 países estudiados. En una encuesta realizada en 2010, México se encontraba con una percepción de corrupción de 3.1 y en el lugar 98 de 178 naciones, por lo que contrariamente a disminuir el fenómeno de la corrupción, el mismo ha ido aumentando”* (Creel, 2012).

Debido a la permanencia de un alto grado de corrupción en el país, en el 2015 bajo el mandato del expresidente Enrique Peña Nieto, se crea el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), a saber, *“los principales objetivos del SNA son: fortalecer la coordinación institucional entre sus integrantes; atacar a la corrupción desde sus causas y crear áreas de oportunidad; garantizar el acceso a la información y la transparencia de las acciones del Gobierno; promover la fiscalización oportuna del gasto público y; lograr el fortalecimiento institucional”* (Martínez, 2018).

Dentro de la exposición de motivos del SNA los legisladores expusieron lo siguiente:

“La corrupción es un fenómeno corrosivo para las naciones y México no es ajeno a sus efectos...las causas que la originan son entre otras, una estructura económica oligopólica y su influencia en la toma de decisiones de políticas públicas; un marco institucional débil en coordinación, supervisión, sanciones, transparencia, presupuesto, y, además, la lentitud en la impartición de justicia. Esto hace de la corrupción un fenómeno omnipresente -manifiesto mediante tráfico de influencias, contrabando, soborno, peculado, uso privado de bienes

públicos, sanciones al contribuyente, altos costos de trámites, castigo al consumidor- que hace de la impunidad parte de nuestra vida pública. Necesitamos un nuevo diseño institucional que desarrolle la rendición de cuentas en todos los órdenes de gobierno y que implemente un sistema que active mecanismos de prevención, control externo e investigación, y sanción, que generen una rendición de cuentas horizontal, en el cual el poder se disperse y no exista un monopolio legal de ninguna institución”. (DOF, 2015).

El Sistema Nacional Anticorrupción articula el trabajo de diversos órganos e instituciones en el combate a la corrupción tales como la Secretaría de la Función Pública, la cual tiene a su encargo sanciones de carácter administrativo; la Auditoría Superior de la Federación, misma que a través de su función fiscalizadora realiza auditorías entre los tres ámbitos o niveles de gobierno; la Fiscalía Especial en Combate a la Corrupción, la cual investiga los delitos cometidos tanto por particulares como por servidores públicos en lo tocante a la corrupción; o bien, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, mismo que garantiza el acceso a la información para cualquier persona a datos e información en posesión de cualquier ente u organismo de los tres poderes de la Unión.

El objetivo central del SNA con base en el Decreto de su creación es *“que todos los servidores públicos lleven a cabo sus funciones dentro de un marco de legalidad, que los ciudadanos estén protegidos de toda arbitrariedad y pueda con ello llevarse a cabo el fin último de un estado de derecho: la justicia”* (DOF, 2015).

El SNA tiene por objeto el implementar políticas públicas que coordinen a los tres niveles de gobierno en lo referente a la prevención, detección y sanción de actos de corrupción, al igual que la fiscalización de los recursos públicos, sin embargo, aunque existen diversas instituciones coordinadas por el SNA para combatir la corrupción, aún existe una alta percepción por parte de los ciudadanos de que dichas acciones quedan solo en el papel y no así en la práctica.

El fundamento de rango constitucional del SNA se encuentra enmarcado por el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el cual a la letra refiere:

“El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos”. (CPEUM, 2020).

Finalmente, es en enero del 2020 durante la administración actual, del presidente Andrés Manuel López Obrador, que se crea por parte del SNA una Política Nacional Anticorrupción (PNA), dentro de la cual se define el rumbo estratégico para combatir el problema de la corrupción en México, así, “la Política Nacional Anticorrupción resulta de la sistematización y el análisis de la información mediante un mecanismo de consulta pública nacional, el cual recolectó diversas perspectivas de la ciudadanía, de la sociedad civil, de académicos, empresarios, además de otros actores con intereses dentro del problema que es el combate a la corrupción” (PNA, 2020).

La PNA prevé cuatro ejes para combatir la corrupción, a saber, el primero de ellos es el combate contra la corrupción y la impunidad; el segundo busca abatir la arbitrariedad y el abuso del poder; el tercer eje pretende una mejora de la gestión pública; el cuarto y último eje tiene como objeto el involucramiento tanto de la sociedad como del sector privado.

Las tres administraciones anteriores utilizaron diversas estrategias para combatir la corrupción, en las tres se creó un programa para atacar el problema de la corrupción, así, Fox implementó el Programa Nacional de Combate a la Corrupción, mismo que tuvo un impacto positivo en la reducción de la corrupción como se expuso con anterioridad; Calderón a su vez creó el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, dotando a la Secretaría de la Función Pública de atribuciones para sancionar actos de corrupción; con Peña Nieto el Sistema Nacional Anticorrupción, mismo que continúa actualmente bajo la administración de López Obrador. Sin embargo, pese a los esfuerzos en combate a la corrupción, el país se ha mantenido en bajos índices de percepción de la misma, oscilando entre 29 y 31 en Transparencia Internacional, sin ningún avance notorio.

1.6.- La corrupción a través del uso de empresas fantasma

Se expondrán a continuación algunos casos emblemáticos de corrupción a través del uso de empresas fantasma, a saber, con el caso periodístico documentado por Animal Político conocido como: “la estafa maestra”, se evidencia el desvío de recursos del erario llevado a cabo por el propio gobierno mediante estrategias de triangulación financiera, en donde la creación y el uso de empresas fantasma permitieron transferir recursos públicos a título personal y/o de grupo.

El artículo 69B del Código Fiscal de la Federación (CFF) indica las particularidades que toda empresa fantasma posee, es decir, no contar con domicilio fiscal, ni la infraestructura necesaria para proveer algún bien o servicio o bien tampoco contar con personal laborando. En tales casos se presume la simulación de actos jurídicos que ilegalmente dan sustento a la existencia de empresas fantasma, mismas que son utilizadas por algunos integrantes de la administración pública para desviar recursos del erario a título personal.

El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, refiere en el Amparo Directo 601/2012 sobre simulación de actos jurídicos, emitido el 4 de Julio del 2013 por unanimidad que:

“El artículo 2180 del Código Civil para el Distrito Federal dispone que es simulado el acto en que las partes declaran o confiesan falsamente lo que en realidad no ha pasado o no se ha convenido entre ellas. Por su parte, el artículo 2181 del mismo ordenamiento establece que la simulación es absoluta cuando el acto simulado nada tiene de real y relativa cuando a un acto jurídico se le da una falsa apariencia que oculta su verdadero carácter” (TCC, 2014).

El numeral 69B del CFF a la letra señala que: *“Cuando la autoridad fiscal detecte que un contribuyente ha estado emitiendo comprobantes sin contar con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan tales comprobantes, o bien, que dichos contribuyentes se encuentren no localizados, se presumirá la inexistencia de las operaciones amparadas en tales comprobantes”* (CFF, 2020).

La estafa maestra tuvo lugar durante la administración pasada bajo el mandato del expresidente Enrique Peña Nieto. En el caso de la estafa maestra, el gobierno de en turno bajo la administración de Peña Nieto (2012-2018) contrató a diversas universidades públicas para llevar a cabo diversos servicios tales como la realización de un concierto o entregar apoyos al campesinado, servicios que obviamente las universidades no tenían la capacidad de llevar a cabo, por lo que las universidades a su vez contrataron o subcontrataron a empresas privadas para realizar dichos servicios cobrando por ello una contraprestación, el problema es que las empresas subcontratadas por parte de las universidades eran empresas fantasma.

“Las empresas fantasmas son sociedades que tienen existencia perfectamente legal sobre el papel, es decir, están constituidas ante notario público, se encuentran inscritas en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, cuentan con RFC, domicilio fiscal, mediante su FIEL expiden facturas a través de la plataforma del SAT, e incluso algunas de estas empresas pagan pequeñas cantidades de impuestos para disimular sus actos delictivos. Sin embargo, cuando se visitan (en físico) se detecta rápidamente la transa, porque son compañías que no tienen personal laborando ni capacidad para dar los servicios o producir bienes, y tampoco cuentan con instalaciones ni con la infraestructura real” (Roldán, Castillo, Ureste, 2018).

En la estafa maestra, se utilizó a las universidades para desviar recursos públicos a través de ellas dado su régimen fiscal, puesto que al ser instituciones educativas, son consideradas fiscalmente como empresas con fines no lucrativos, así, estuvieron exentas de entregar la documentación contable sobre las empresas fantasma que supuestamente contrataron, es decir, de sus proveedores, por ello estuvieron fuera del radar de inspección del Servicio de Administración Tributaria (SAT), la única autoridad que señaló e incluso denunció penalmente a las universidades por dichos desvíos fue la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Con la corrupción e impunidad llevadas a cabo durante el proceso de la estafa maestra, algunos integrantes del gobierno como Emilio Lozoya (exdirector general de PEMEX) o Rosario Robles (exsecretaria de desarrollo social, SEDESOL), desviaron recursos del erario a ciertos funcionarios de la administración pública en vez de destinar dichos ingresos al gasto público, así, los impuestos que los ciudadanos pagan no tuvieron un impacto perceptible en

la creación de activos o distribución de bienes y servicios por parte del Estado, a saber, es el Estado quien tiene la obligación constitucional de destinar los ingresos captados vía tributación al gasto público, y no solo destinarlos, sino como mandata el artículo 134 de la carta magna, administrarlos o destinarlos con eficiencia y eficacia, cosa que no sucedió en la estafa maestra, al respecto refieren los periodistas de animal político:

“Tus impuestos (en teoría) regresan a ti por medio de servicios e infraestructura públicos. Pero esto no siempre ocurre. El gobierno federal encontró, hace tiempo, un modus operandi para desviar este dinero y darle otro uso. Lo que funciona así: las dependencias de gobierno inventan supuestos servicios, por ejemplo, hacer un concierto o dar apoyos a campesinos y escogen a ciertas universidades para que lo lleven a cabo; obviamente, éstas no pueden cumplir, pero cobran una comisión y luego subcontratan a otras empresas para que lo hagan. Dichas compañías tampoco proporcionan los servicios mencionados porque no son reales, sólo existen en un papel, no tienen empleados, oficinas ni capital. Son lo que llaman empresas fantasma, y el dinero público (tus impuestos) simplemente desaparece” (Roldán, Castillo, Ureste, 2018).

Cabe resaltar que, en el caso periodístico documentado de la estafa maestra, el daño público causado al erario por parte de ciertos actores del propio gobierno ascendió a una cantidad de 7 mil millones de pesos. El 19 de marzo de 2020 la Cámara de Diputados con 271 votos a favor, encontró elementos para acusar a Rosario Robles ante el Senado de la República, esto por actos y omisiones en perjuicio de los intereses públicos de la nación, a saber, el resolutive de la sección instructora de la Cámara señala que: *“se cuentan con datos suficientes para formular acusación en contra de la C. Rosario Robles, lo anterior por configurarse acciones y omisiones graves en contra del interés público fundamental, además de violaciones a la Administración Pública Federal”* (Jiménez y García, 2020).

El 13 de febrero del 2020 Emilio Lozoya, exdirector de Pemex enfrentó su primera audiencia tras ser arrestado en España, esto por los delitos de delincuencia organizada, cohecho y operaciones con recursos de procedencia ilícita. Con respecto al expresidente Enrique Peña Nieto, la Secretaría de la Función Pública (SFP) solicitó una revisión de todos los movimientos en cuentas bancarias del expresidente, así, *“el gobierno federal encabezado por el presidente López Obrador ordenó el rastreo en no menos de cincuenta instituciones*

bancarias tanto nacionales como extranjeras, todas las cuentas y movimientos financieros realizados por el expresidente Peña Nieto durante el tiempo de su administración presidencial” (Jiménez y García, 2020).

En el caso de la estafa maestra, se tiene conocimiento de las personas implicadas en los actos de corrupción a través del uso de empresas fantasma, sin embargo y aunque ya exista precedente en los procesos contra Rosario Robles, Emilio Lozoya y el propio Enrique Peña Nieto, es poco probable que dichos procesos terminen en sanciones por parte de la autoridad, a saber, *“la Auditoría Superior de la Federación (ASF), de 1998 a 2015, ha presentado en total 708 denuncias penales por actos de corrupción, de las cuales sólo 33 han terminado en consignaciones”* (Cáceres, 2019), es decir, únicamente el 4.6 % de las denuncias presentadas fueron sancionadas y el resto terminó en impunidad por parte de la autoridad. Respecto a esto Luis Carlos Ugalde refiere que *“México ha dado pasos contundentes en los últimos treinta años para la construcción de un aparato administrativo y legal que coadyuve al combate de la corrupción, sin embargo, no ha realizado lo que tiene mayor trascendencia, a saber, aplicar la ley sin excepciones”* (Ugalde, 2015).

Sucedió en Brasil en el año 2014 cuando la corrupción política en colusión con empresas privadas quedó expuesta a través del caso Lava Jato. Odebrecht fue la punta del iceberg que desencadenó las investigaciones a diversos gobiernos latinoamericanos por hechos de corrupción, así, *“el proceso en materia penal iniciado por el juez Sergio Moro, desenmascaró un gran esquema de lavado de dinero y corrupción alrededor de la petrolera brasileña Petrobras, corrupción que involucraba a decenas de ministros y diputados. Más temprano que tarde, dichas revelaciones se extendieron en América Latina. El detonador que impulso dichas acciones fue la captura en junio de 2015 de Marcelo Odebrecht, presidente de la constructora que lleva su apellido, quien había financiado su expansión en el continente en una compleja red de sobornos y financiamiento de campañas políticas”* (Olmos, 2018).

El caso Odebrecht es uno de los casos de mayor corrupción trasnacional, para desnudar la red de sobornos y corrupción llevados a cabo por Marcelo Odebrecht en contubernio con gobiernos latinoamericanos, se llevó a cabo lo que se conoce como el operativo Lava Jato, mismo que desmanteló el esquema de corrupción, malversación de recursos públicos y lavado de dinero, a saber dicho operativo *“es nombrado de esta manera puesto que los*

primeros indicios de corrupción surgieron en una red de lavanderías y autolavados que eran utilizados por el crimen para blanquear capitales” (Olmos, 2018). En el caso Lava Jato se encontraban involucradas diversas constructoras que recurrían a los servicios de empresas fantasma para lavar dinero y con ello hacer el pago de sobornos, siendo el mayor de dichos contratistas Marcelo Odebrecht.

De igual manera refiere Santiago Nieto sobre el operativo Lava Jato o autolavado que el mismo fue *“una investigación y persecución policiaca que se hizo pública en 2014, quedando al descubierto una suma de cantidades estratosféricas que el conglomerado especializado en ingeniería y construcción pagaba ilegalmente a ciertos gobiernos de la región. El propósito era obtener ventajosos contratos multimillonarios de obra pública” (Nieto, 2019). El objetivo de transferir dinero a través de empresas fantasma por parte de las constructoras de Odebrecht era el agenciarse contratos de obra pública mayoritariamente en el sector energético de los gobiernos coludidos con esta red de corrupción, “el caso Odebrecht se convirtió en el mayor escándalo de cohecho gubernamental de la historia de América Latina” (Nieto, 2019).*

El 12 de noviembre del año 2012 acaeció el encuentro entre el expresidente de México Enrique Peña Nieto y Marcelo Odebrecht, esto a 19 días de la toma de protesta presidencial, sin embargo, *“el acercamiento del más alto directivo de Odebrecht en México, Luis Alberto de Meneses Weyll, con el equipo de Peña Nieto había iniciado en marzo de 2012, unos días antes del arranque de la campaña presidencial” (Olmos, 2018). A través del entonces brazo ejecutor de la campaña presidencial de Peña Nieto, Emilio Lozoya, quien después sería director de PEMEX, Meneses Weyll realizó el pago de sobornos para la campaña presidencial a fin de adquirir después sin ningún proceso de licitación la adjudicación de obras en México, así, “el 20 de abril (2012) empezó a fluir el dinero a la cuenta asignada para los sobornos. Primero fueron 250,000 dólares, a los cinco días 405,000, dos días después otros 505,000, hasta completar 3,150,000 dólares en siete transferencias realizadas desde una cuenta de una empresa offshore de Odebrecht” (Olmos, 2018).*

A saber, las empresas offshore *“son unidades económicas que se encuentran en paraísos fiscales, mismos que posibilitan la realización de operaciones financieras que evaden impuestos en los países de origen” (Torre, 2016). La ley del impuesto sobre la renta reconoce*

en su título XI capítulo I, la existencia de los paraísos fiscales y refiere que: *“se considerarán ingresos sujetos a regímenes fiscales preferentes, los que no están gravados en el extranjero o lo están con un impuesto sobre la renta inferior al 75% del impuesto sobre la renta que se causaría y pagaría en México, en los términos de los Títulos II o IV de esta Ley, según corresponda”* (LISR, 2020). Es decir, un paraíso fiscal es aquel territorio en donde las tasas y tarifas impositivas son de una cuantía menor o bien nulas, así, las personas físicas y las personas jurídicas o morales evaden impuestos en los países de origen por los ingresos obtenidos.

En 2011 cuando se programó el encuentro entre Peña Nieto y Odebrecht, la constructora del mayor corruptor de Latinoamérica, Marcelo Odebrecht, ya había transferido seis millones de dólares a Javier Duarte, esto a través de estructuras en paraísos fiscales, a saber, *“The tax justice network, una organización internacional que promueve la transparencia fiscal, sitúa a México como el sexto grupo más numeroso de los ciento treinta y nueve países en vías de desarrollo cuyos habitantes, o una parte de ellos, recurre a los paraísos fiscales para ocultar sus riquezas”* (Torre, 2016).

¿Pero cómo operaba la red de sobornos de Odebrecht?, *“un viejo y señorial edificio de dos pisos en Sint John’s, un pueblo de apenas 25000 habitantes en la isla de Antigua, fue durante cinco años la base de operaciones financieras de la red de corrupción de Odebrecht. Desde esa lejana ínsula se ordenaban transferencias a compañías de papel, que encubrían pagos ilícitos a políticos de toda América Latina. Desde ese punto se hicieron giros millonarios para pagar sobornos por la obra de remodelación de la refinería de Tula, en Hidalgo, y de ahí salieron 3 150 000 dólares que en plena campaña electoral fueron a dar a una cuenta que exdirectivos de Odebrecht atribuyen al entonces coordinador de vinculación internacional del candidato presidencial Enrique Peña Nieto; también desde la Antigua se transfirieron fondos a una empresa fantasma en Veracruz ligada a Javier Duarte”* (Olmos, 2018).

Una empresa fantasma es aquella empresa que tiene existencia en el papel, pero no así en la vida real, *“las empresas fantasma son sociedades que tienen existencia perfectamente legal sobre el papel, es decir, se constituyen ante notario, están inscritas ante el Registro Público de la Propiedad y del Comercio así como en el RFC...sin embargo, cuando se visitan en*

físico, se detecta rápidamente la transa, porque son compañías que no tienen personal laborando ni capacidad para dar servicios o producir bienes, y tampoco cuentan con instalaciones ni con una infraestructura real” (Roldán, Castillo, & Ureste, 2018). Fue mediante el uso de empresas fantasma y empresas offshore en paraísos fiscales a través de las cuales se hizo el pago de sobornos por parte de Odebrecht a gobiernos en México, “para justificar esos pagos, se simulaban contratos de servicios con compañías ficticias, en las se encontraban escondidos algunos políticos o servidores públicos como los beneficiarios finales...los beneficios de concesiones y contratos públicos que obtuvo Odebrecht en 10 años en México superaron los 4000 millones de dólares” (Olmos, 2018).

Pese a la numerosa información de que el gobierno y las autoridades disponen del caso Odebrecht, es probable que la investigación no lleve a proceso penal alguno a los implicados, toda vez que los delitos acaecidos en la campaña electoral 2012 ya prescribieron, así, *“al resolver de forma definitiva un juicio de amparo, el Tercer Tribunal Colegiado en materia penal en la Ciudad de México concluyó que, aun cuando los 10 millones de dólares fueron depositados por Odebrecht en cuentas de Lozoya durante 2014, se trata de recursos que se gastaron en campañas electorales de 2015, por lo que todavía no ha prescrito el delito electoral derivado de esos hechos” (Fierro, 2020). Por lo anterior, las investigaciones deben excluir la campaña presidencial de 2012 al haber ya prescrito los delitos.*

Al respecto de la prescripción en materia legal, refiere el penalista Malo Camacho que la misma *“es una consecuencia jurídica que nace como resultado del solo transcurso del tiempo, sea a partir de la comisión del hecho delictivo sin haber ejercitado la pretensión punitiva, o por haberla suspendido una vez iniciada esta, o bien, por no haberse ejecutado la sanción impuesta, la cual puede derivarse tanto de la imposibilidad para ejercitar la acción penal o por resultar extinta la acción penal misma, ya iniciada cuando no se hubiera llegado a sentencia de segunda instancia o bien porque quede extinta la pena impuesta” (Camacho, 2010). La prescripción está prevista en los artículos 100 y 115 del Código Penal y la misma es una figura jurídica que imposibilita la actuación de las autoridades por haber prescrito el delito por el transcurso del tiempo.*

La corrupción es un problema público que debe ser resuelto mediante la política pública del Estado. Atenuar la ejecución de actos corruptos cometidos por servidores públicos es de vital importancia para la credibilidad del aparato institucional del gobierno. El combate a la corrupción y la impunidad debe ser visto como una de las prioridades de la agenda del Estado, el cual, con base en su política anticorrupción, es el encargado por ley de administrar los recursos del Estado de una manera eficaz, eficiente y transparente, evitando de esta manera el desvío de recursos por actos de corrupción cometidos por los miembros de su administración pública. En el siguiente capítulo se llevará a cabo un análisis institucional-organizacional del sistema de combate a la corrupción en México, identificando las posibles fallas y oportunidades del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

Abordaje institucional-organizacional del Sistema Nacional Anticorrupción

En el presente capítulo se inicia con el abordaje desde una perspectiva económica de las instituciones a través del análisis del neoinstitucionalismo económico y la importancia que juegan las instituciones dentro del Estado, así, “la relevancia de las instituciones se encuentra, independientemente de una perspectiva jurídica o económica o bien del tipo de gobierno de una sociedad, en que las mismas engloban el medio por natura y a través del mismo se estructuran la democracia, el sistema político, así como las conductas, normas y rutinas a seguir de los ciudadanos de una nación” (Rivas, 2003). Posteriormente se aborda la teoría de las organizaciones con el objeto de analizar la cultura organizacional dentro de la administración pública del Estado y en si en lo tocante a las entidades que conforman el sistema anticorrupción mexicano. Se continua después siguiendo la tesitura de las dos primeras secciones con un análisis del comportamiento institucional-organizacional latinoamericano del caso Odebrecht, caso de corrupción a través del uso de empresas fantasma abordado en el primer capítulo y que se retoma nuevamente. Finalmente, en la última sección del presente capítulo, se realiza un análisis institucional-organizacional del sistema anticorrupción mexicano, empezando por el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y se concluye con el Tribunal de Justicia Administrativa (TJA), así como un muestreo de los diversos problemas que enfrenta actualmente el sistema anticorrupción mexicano en su lucha contra la corrupción.

2.1.- Neoinstitucionalismo

En el último cuarto de siglo, entre las décadas de 1970 y 1980, se originó en la mesa de debate el análisis de la relación entre la economía misma y la política, destaca sobre el tema el estudio de “la nueva economía política, la economía evolucionista, la elección pública, la economía pública y la economía neoinstitucionalista” (Espino & García, 1998). El neoinstitucionalismo aborda el estudio no solo de las instituciones sino también de las organizaciones, las reglas y procedimientos, la legislación y todo aquello que en su conjunto integra el aparato institucional del gobierno y su sistema político.

El neoinstitucionalismo considera a las instituciones como elementos clave dentro de las sociedades. La teoría neoinstitucionalista tiene asidero en los trabajos de economistas como Williamson (Los mecanismos de la gobernanza) y Douglass North (Instituciones, cambio institucional y desempeño económico). Dentro de la sociología se encuentran exponentes como Parsons y DiMaggio y Powell (El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional).

Oliver Williamson, el economista es famoso por sus estudios sobre las organizaciones y la gobernanza económica, a saber, junto con North es uno de los máximos exponentes del neoinstitucionalismo económico. En sus estudios sobre neoinstitucionalismo, Williamson “refiere que la existencia de los costos de transacción a su vez es la justificación de la existencia de estructuras alternativas al mercado para gestionar las transacciones de una mejor manera” (Fernández, 2018).

En 1990 con la publicación de Instituciones, cambio institucional y desempeño económico de Douglass North (premio nobel de economía), se le da un nuevo impulso al neoinstitucionalismo. En su libro North plantea la importancia que tienen las instituciones en el proceso del desarrollo económico, para North, “las instituciones conforman no sólo la base de cualquier sistema político sino, además, afectan el desempeño de la economía, estas reducen a su vez la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida cotidiana de la sociedad” (North, 1990). Importante resaltar la influencia dentro del pensamiento northiano de Schumpeter con sus estudios sobre la innovación y el papel de las instituciones dentro del desenvolvimiento económico.

Es el Estado quien crea las instituciones que tienen por objeto la solución de problemas sociales y a su vez “el neoinstitucionalismo ve a las distintas instituciones como las reglas del juego en el funcionamiento de la sociedad, como mecanismos para la toma de decisiones de las preferencias de los actores” (Hernández, 2008). Así, dentro del neoinstitucionalismo, las instituciones son aquellas normas de conducta que deberán seguir los integrantes de una sociedad en conjunción con el aparato estatal, “las instituciones son aquellas reglas que las organizaciones juegan, el fin de dichas normas es definir la forma en que el juego se desarrollará” (Pineda, 2008).

La importancia en el desempeño económico de la teoría de las instituciones o neoinstitucionalismo, ha sido reconocida por organismos internacionales y la política supranacional, así, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, dentro de sus informes y recomendaciones, reconocen la importancia del neoinstitucionalismo y su impacto en la salvaguarda de los derechos de los ciudadanos.

Es el Estado quien con base en el neoinstitucionalismo “brinda a la sociedad un conglomerado de instituciones que protegen los derechos individuales y a su vez defienden a los ciudadanos contra la propia predación de aquél” (Espino & García, 1998), de igual forma “dichas instituciones son las reglas de operación del sistema, redes que sirven para encauzar el intercambio tanto político, económico y social entre los componentes del sistema mismo, con lo cual logran combinar el estudio de la democracia, la cultura política (el comportamiento político, los partidos políticos), el papel del Estado y la ciudadanía” (Leone, 2003).

La importancia del neoinstitucionalismo en conjunción con el Estado, radica en la protección que el Gobierno a través de sus distintas entidades, brinda a los derechos de las personas y en particular los derechos de propiedad, a saber, “a medida que los intercambios entre los individuos se vuelven más especializados y complejos, los contratos requieren de una tercera parte que los haga cumplir” (Powell & Dimaggio, 1999). La protección de los bienes de las personas, la salvaguarda del derecho de propiedad por parte del ente soberano sufragado con el gasto público, no es sino el costo de los derechos para promover el desarrollo económico y social.

En su libro *Por qué fracasan los países*, Daron Acemoglu y James Robinson, en un primer capítulo ponen en la mesa de discusión la disparidad económica y social entre Nogales (Arizona) y Nogales (Sonora), en donde las instituciones de la parte de Nogales en Estados Unidos producen un mayor éxito económico e igualdad social, así como bienes y servicios públicos de calidad, estado de Derecho y salvaguarda de la propiedad privada. A diferencia de las instituciones existentes en Nogales en México, en donde la desigualdad económica y social es perenne, existe inseguridad y violencia, así como corrupción e inestabilidad institucional del aparato estatal.

La tesis central del libro de Acemoglu y Robinson es aquella que refiere que el desarrollo y la prosperidad están asociados con instituciones económicas y políticas inclusivas, mientras que instituciones extractivas conducen al estancamiento y a la pobreza, así, “la razón de que Nogales (Arizona) sea mucho más rica que Nogales (Sonora) se debe a las diferencias existentes entre las instituciones de ambos lados de la frontera. Las instituciones de Estados Unidos dan forma a los incentivos económicos para el ahorro y la inversión, la innovación y creación de nuevas tecnologías y la protección de la propiedad privada” (Acemoglu & Robinson, 2013).

Las instituciones dictan las reglas que se deberán seguir dentro del juego de la interacción entre el gobierno y los particulares, estas “garantizan el orden, fomentan parámetros conductuales, sientan los límites de lo permisible y lo prohibido...si las personas ponen en duda su fe de estas instituciones o perciben cierto grado de corrupción en ellas, acaece la desconfianza en los representantes de la sociedad” (García Urriaga & Ortiz Monasterio, 2021).

Son las instituciones el conjunto de reglas a través de las cuales la sociedad resuelve sus conflictos, “dichos procedimientos son el determinante de las relaciones que se establecen entre el poder político y el poder económico” (López & Tecco). La capacidad de resolución de conflictos de las instituciones del Estado es sinónimo de gobernabilidad. Son las instituciones aquellas reglas que modelan el comportamiento de los actores dentro de una sociedad, “se entiende como instituciones a aquellas pautas regularizadas de interacción y estas pueden ser ya sea de carácter formal o informal” (Ulloa, 2016).

Las instituciones formales se encuentran en la legislación y las informales son aquellas practicas comunes de los ciudadanos no previstas en la ley. Importante subrayar que si bien es cierto que las instituciones formales encuentran asidero en la ley, también es verdad que existen leyes injustas, de igual manera, aunque las instituciones informales no estén prevista en ley estas pueden contener cierto grado de ética y moralidad, así, con base en lo descrito en el presente párrafo, “las instituciones formales tienen el carácter de normas legales y las instituciones informales son aquellos códigos de conducta no escritos” (López & Tecco), “la formalidad es legalidad mientras que la institucionalidad informal es una práctica regular, es

decir, tradición” (Ulloa, 2016). Importante subrayar que las instituciones informales pueden a su vez encontrar espacio en los huecos o vacíos legales de las instituciones formales.

Al respecto de instituciones formales e informales, el gran jurista mexicano Eduardo García Máynez, refiere que el Derecho puede encontrar espacio en la norma jurídica pero también en aquellos convencionalismos sociales, así, “en los convencionalismos sociales, la colectividad dirige el actuar del individuo, incitándolo a que se comporte de determinada forma, esto es el derecho consuetudinario, aquel que nace de ciertas costumbres colectivas” (Máynes, 2011). Lo anterior a diferencia de la norma jurídica escrita de cumplimiento coercitivo. Sobre las instituciones informales, estas son “un conjunto de tradiciones y estilos de vida que se adquieren socialmente, son modos repetitivos de actuar y de pensar” (Harris, 1998).

Las instituciones formales nacen de su tipificación en la legislación (legalidad) mientras que las instituciones informales encuentran asidero en la legitimación más no en la norma escrita. El impacto de las instituciones en una sociedad se ve en los comportamientos de los ciudadanos de la misma, ya sean comportamientos esperados y aceptados o bien actos ilícitos que encuentran cabida en la informalidad e ilegalidad pues, “lo informal es escurridizo y tiene cierta predilección por la opacidad y la corrupción” (Ulloa, 2016).

En tanto más complejas sean las instituciones formales del Estado, el particular optará por las instituciones informales, teniendo como punto de inflexión en la elección de una institución formal o informal, el costo-beneficio que la misma acarree, a saber, “el costo implícito de una norma se encuentra en la información y el tiempo necesarios para su cumplimiento, si la legislación exige poco de ambos la gente la cumple, mientras que el incumplimiento aparece cuando la ley exige demasiado tiempo e información para su cumplimiento” (Vilamizar, 2001). La excesiva complejidad de una legislación promueve su incumplimiento y es aquí en donde “la corrupción es un impuesto ilegal que permite sustraerse, a quien lo paga, del cumplimiento de la ley” (Martínez Cárdenas & Ramírez Mora, 2006).

El reciente empoderamiento de ciertos grupos políticos, grupos empresariales, e incluso, grupos criminales, en contubernio con la corrupción ejercen un uso faccioso de las instituciones y organizaciones del Estado, a saber, “el fenómeno de la corrupción es

sistemático, lo anterior puesto que son algunos sectores de la sociedad quienes adquieren un empoderamiento tal, que sojuzgan a las instituciones, afectando con ello bienes jurídicos superiores como lo son el orden público, la paz social o la seguridad nacional” (Aguilar, 2017).

El abuso que se presenta en el erario afecta a las instituciones del Estado y a la estructura del gobierno mexicano (presidencia de la república, secretarías de estado y administración pública). Un ejemplo de corrupción institucional es aquel del rubro de adquisiciones por parte del Estado, así, los actos de corrupción que son llevados a la práctica comúnmente bajo este esquema son el fraude, el cohecho y el peculado (lo anterior puesto que son los servidores públicos quienes ejercen el uso de los bienes y servicios del Estado o bien del dinero público).

El modus operandi de dicha corrupción se da cuando se establece un vínculo de negociación comercial entre servidores públicos y agentes privados (alianzas público/privadas), afectando con dicha relación los procesos de licitación, facturación de sobrepagos, obras que no se realizan, servicios que no se llevan a cabo, insumos no adquiridos pero si facturados, todo lo anterior a través del uso de empresas fantasma, simulando actos jurídicos para obtener ganancias ilícitas que benefician a unos cuantos en perjuicio del interés público, así, con base en la Ley de Asociaciones Público-Privadas, una APP se da en una “relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público en la que se utiliza infraestructura proporcionada total o parcialmente por el sector privado” (LAPP, 2021).

Bajo esta misma tesitura en Brasil en el año 2014 la corrupción política en colusión con empresas privadas quedó expuesta a través del caso Lava Jato, esto mediante asociaciones público privadas, a saber, “con base en datos del Banco Mundial, en el país se realizaron inversiones en 75 proyectos de asociaciones público privadas (APP) para infraestructura con un valor en los proyectos de 31,620 millones de dólares. Los 75 proyectos registrados fueron asignados a 51 empresas siendo una de las cinco empresas con mayor inversión la constructora brasileña Odebrecht” (Chávez Maza, Cuamatzin Bonilla, & Morales Flores, 2018).

Odebrecht fue la punta del iceberg que desencadenó las investigaciones a diversos gobiernos latinoamericanos por hechos de corrupción. Dicha investigación hecha por el departamento de justicia de norteamericano, fue una investigación que desenmascaró enormes transacciones monetarias mediante el uso de empresas fantasma y paraísos fiscales que la empresa brasileña pagaba de manera ilícita a gobiernos latinoamericanos con el fin de obtener contratos de obra pública o licitaciones en dichos países. Algunas de las instituciones formales que fueron violentadas con el caso Odebrecht en México son la ley de adquisiciones y obra pública, la ley de fiscalización y rendición de cuentas, la ley general de transparencia, entre otras.

Son las instituciones, el Estado de Derecho, la salvaguarda de la propiedad privada, y la política, los determinantes del desarrollo, estancamiento, o retroceso económico de un país. El neoinstitucionalismo como propuesta teórico-económica, puede proveer a la sociedad de las instituciones inclusivas que promuevan los incentivos y la seguridad que fomenten la inversión, el empleo y el crecimiento económico. En el siguiente apartado se hará una revisión a la teoría de las organizaciones y su importancia dentro de la economía neoinstitucionalista. En una nación cuyo Estado de Derecho sea débil, la protección de la propiedad privada será exigua. Con instituciones endebles se promueve la corrupción, la predación, la inequidad y el monopolio.

2.2.- Teoría de las organizaciones

La teoría de las organizaciones o teoría organizacional es “aquella disciplina encargada del estudio de las organizaciones y las estructuras del Estado” (Pineda, 2008). Las organizaciones son estructuras sociales con las que todos los días los seres humanos tenemos contacto, las mismas rigen la vida de la sociedad en diversos aspectos. Dichas organizaciones a su vez “son de difícil observancia para el ser humano, así, lo que el ojo percibe son representaciones de las mismas” (Daft, 2011).

Las organizaciones son diversas y con funciones y diseños de política pública específicos u orientados a un fin en particular, a saber, estas pueden ser ya sea un hospital, una universidad, algún organismo gubernamental, empresas familiares o bien grandes empresas

multinacionales, a su vez, “toda organización se encuentra compuesta por seres humanos y las mismas implican siempre relaciones interpersonales” (García, 2013). Las organizaciones dan forma a la vida de los ciudadanos de una nación mediante su estructura e institucionalidad.

“Existen organizaciones de tipo económico (empresas), político (partidos políticos), laborales (sindicatos), educativas (universidades), sanitarias (hospitales), penales (prisiones), religiosas (iglesias), deportivas (clubes), altruistas (ONGs), profesionales (colegios y asociaciones profesionales), militares (ejercito), ciudadanas (asociaciones de vecinos), incluso existen organizaciones criminales (mafias)” (Aritio, 1998).

Es importante en este punto, el no confundir a las instituciones con las organizaciones. Las instituciones como quedó asentado en la primera sección del presente capítulo, son las reglas del juego dentro de la sociedad, y las mismas pueden ser formales o informales. Por otra parte, las organizaciones son estructuras sociales y tienen un carácter físico, lo anterior puesto que “de forma un tanto común se llegan a confundir a las instituciones con las organizaciones” (Santistevan, 2016).

Es la teoría organizacional, la rama del conocimiento encargada de estudiar a las organizaciones, la misma es un instrumento poderoso a disposición del poder público en lo tocante a la cultura organizacional dentro de la administración pública del Estado, “la teoría organizacional es una forma de ver y analizar dichas organizaciones con profundidad y precisión” (Daft, 2011). La teoría organizacional refiere lo que son las organizaciones, sus elementos esenciales, su utilidad, su estructura y función, así como su nacimiento, vida y terminación.

La teoría organizacional encuentra asidero en los aportes de Frederick Taylor, Max Weber o Herbert Simon. El Taylorismo ve a las organizaciones como “agrupaciones de ciudadanos que en común acuerdo tratan de conseguir conjuntamente ciertos objetivos, esto en el entendimiento de la división del trabajo” (Aritio, 1998). Por su parte Weber le dio un giro a la percepción laboralista de las organizaciones hacia su análisis dentro de la burocracia, a saber, “Max Weber ha influenciado a la literatura organizacional a través de sus análisis de la burocracia como una forma de organización del Estado” (Christensen, Laegreid, Roness,

& Rovik, 2007). Finalmente, Simons desarrolló una teoría referente al comportamiento de las decisiones administrativas dentro de las estructuras organizacionales del Estado.

La teoría organizacional es trascendental dentro del sector público del Estado, esto para generar una mejor prestación del servicio público hacia los ciudadanos, mejora que esta encaminada junto con el estudio y análisis con lo que se conoce como la nueva gestión pública.

En su libro sobre teoría organizacional y el sector público, los autores distinguen entre dos tipos de perspectivas para entender y analizar a las organizaciones, esto es, una perspectiva instrumental y una cultural, así, “dentro de la perspectiva cultural se le da un mayor peso a las tradiciones y el enfoque de significancia está en los valores y normas que fundamentan el ambiente organizacional” (Christensen, Laegreid, Roness, & Rovik, 2007). En la presente sección se ahondará en la perspectiva instrumental de las organizaciones.

La perspectiva instrumental dentro de la teoría organizacional se presenta en el análisis y estudio de las organizaciones públicas como herramientas para los líderes de una nación. Importante distinguir en este momento entre organizaciones públicas y organizaciones privadas, a saber, “en las organizaciones públicas los intereses difieren de los objetivos de las organizaciones privadas; los valores constitucionales adquieren un peso mayor en las organizaciones de carácter público; los líderes de las organizaciones públicas a diferencia de las organizaciones privadas, son elegidos en muchas ocasiones mediante el voto popular de los ciudadanos de una nación; finalmente, las organizaciones públicas requieren de elementos clave dentro de su estructura, tales como la transparencia de sus acciones, gobernabilidad y funcionamiento dado mediante leyes y reglamentos, entre otros” (Christensen, Laegreid, Roness, & Rovik, 2007).

Ejemplos de organizaciones del sector público de la economía son la banca federal, las compañías o empresas públicas, organismos públicos, las administraciones de los gobiernos locales (estatales y municipales), el ejército, las universidades públicas, hospitales públicos, en fin, toda aquella organización que tenga por objeto la atención de necesidades colectivas o necesidades públicas.

Realizando una simbiosis entre el neoinstitucionalismo y la teoría organizacional, se puede afirmar después de lo referido en las dos primeras secciones del presente capítulo que, dentro del enfoque instrumental de la teoría de las organizaciones, el mismo trae aparejadas instituciones formales, es decir, leyes y reglamentos que coadyuban al funcionamiento de las entidades gubernamentales en lo tocante a la estructura, funcionamiento, vigilancia y sanción de los actos entre particulares y entre estos mismos y el Estado; por otra parte, el enfoque cultural organizacional contiene instituciones informales, mismas que posibilitan actos no considerados dentro del alcance legal, es decir, prácticas indeseadas como la elusión o la corrupción.

Siguiendo la tesis del ejemplo de actos ilícitos a través del uso de empresas fantasma para desviar recursos del erario, la corrupción afecta de la misma manera a las organizaciones al realizarse los dos supuestos para que la misma exista, a saber, una parte que corrompe y otra que se deja corromper, así, en el caso mexicano, el 12 de noviembre del año 2012 acaeció el encuentro entre el expresidente de México Enrique Peña Nieto y Marcelo Odebrecht, esto a 19 días de la toma de protesta presidencial. A través del entonces brazo ejecutor de la campaña presidencial de Peña Nieto, Emilio Lozoya (exdirector de PEMEX), Meneses Weyll (exdirector de Odebrecht en el país) realizó el pago de sobornos para la campaña presidencial a fin de adquirir después sin ningún proceso de licitación la adjudicación de obra pública en México. Algunas de las organizaciones pertenecientes a la administración federal que se vieron inmiscuidas en el caso Odebrecht en el país fueron la secretaria de la función pública, la Auditoría superior de la federación, así como la propia figura del ejecutivo federal.

La interrelación institucional-organizacional es de vital importancia dentro del funcionamiento del aparato estatal. La simbiosis generada entre las instituciones formales (leyes y reglamentos) y las organizaciones (entidades públicas dependientes del aparato burocrático) es menester para el óptimo desempeño de los ideales y valores que el ente soberano pretende sean llevados a cabo dentro de la sociedad.

Las organizaciones e instituciones del Estado encuentran niveles jerárquicos sustentados en los niveles de gobierno las primeras y en la supremacía de leyes las segundas. Existen organizaciones dentro de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), ejemplos de ello son los tres poderes del Estado, a saber, existe un ejecutivo federal a cargo del

presidente de la república, gobernadores en las distintas entidades federativas y presidentes municipales o jefes delegacionales; en el ámbito legislativo existe un congreso federal (cámara de senadores y diputados) así como congresos locales; referente al poder judicial, existen tanto tribunales y juzgados federales como locales.

Dentro de las instituciones formales al igual que en las organizaciones, existen leyes federales y leyes locales, tal es el caso de la legislación penal, a saber, existe un código nacional de procedimientos penales y un código penal federal, pero también se tienen códigos penales locales en las distintas entidades federativas. Es importante resaltar lo expuesto por el artículo 133 constitucional en materia de supremacía de leyes, puesto el mismo refiere con base en un principio constitucional, que la constitución estará siempre por encima de los tratados internacionales de los que México sea parte, en un plano inferior también se encuentran las leyes federales y por debajo de las mismas la legislación local (CPEUM, 2021).

En materia anticorrupción, la interrelación institucional-organizacional se encuentra en el sistema nacional anticorrupción como la entidad que articula el combate a la corrupción en México. Existe un trabajo de investigación de los actos corruptos llevado a cabo por la auditoría superior de la federación, misma que encuentra asidero en la ley de fiscalización y rendición de cuentas; en un segundo momento están las sanciones de carácter administrativo y faltas graves impuestas por la secretaria de la función pública y el tribunal de justicia administrativa, ambas entidades previstas en la ley orgánica de la administración pública federal; finalmente, con fundamento en la ley orgánica de la fiscalía general de la república, la fiscalía especializada en delitos cometidos por hechos de corrupción sanciona penalmente los ilícitos cometidos en la materia.

3.3.- Análisis del comportamiento institucional-organizacional latinoamericano del caso Odebrecht

El caso Odebrecht es uno de los casos de mayor corrupción transnacional. Para desnudar la red de sobornos y corrupción llevados a cabo por Marcelo Odebrecht en contubernio con gobiernos latinoamericanos, se llevó a cabo lo que se conoce como el operativo Lava Jato, mismo que dismanteló el esquema de corrupción, malversación de recursos públicos y

lavado de dinero, a saber dicho operativo “es nombrado de esta manera puesto que los primeros indicios de corrupción surgieron en una red de lavanderías y autolavados que eran utilizados por el crimen para blanquear capitales” (Olmos, 2018). En el caso Lava Jato se encontraban involucradas diversas constructoras (entre ellas el conglomerado Odebrecht) que recurrían a los servicios de empresas fantasma para lavar dinero y con ello hacer el pago de sobornos a diversos gobiernos latinoamericanos para así obtener jugosos contratos millonarios de obra pública, siendo el mayor de dichos contratistas Marcelo Odebrecht.

Odebrecht pago sobornos por ochocientos millones de dólares en doce países latinoamericanos. El surgimiento de la empresa brasileña Odebrecht se remonta hacia 1923, cuando Emilio Odebrecht funda la misma en Brasil, la empresa pasó a manos de su hijo Norberto Odebrecht en 1944 obteniendo bajo su gestión los primeros contratos de obra pública con el gobierno brasileño, en 1991 Norberto transfiere la presidencia de Odebrecht a su hijo Emilio Odebrecht quien iniciaría negocios en México, Ecuador, Colombia y Perú.

En 2008 la empresa llega a manos de Marcelo Odebrecht, quien catapultó a la constructora hasta tener más de ciento ochenta mil trabajadores en veintiún países, logrando con ello su participación en la construcción de infraestructura para la copa mundial de futbol de 2014 y los juegos olímpicos de Río 2016, “sin embargo, no muchos años después de empezada la gestión de Marcelo, la empresa Odebrecht fue acusada de entregar millonarios sobornos a distintos políticos de países latinoamericanos, siendo Marcelo Odebrecht capturado en 2015 y condenado a 19 años de prisión por el Tribunal Federal de Curitiba” (Morales & Morales, 2019). La corrupción llevada a cabo por Marcelo Odebrecht consistía en realizar el pago de sobornos a diversos políticos de la región a través de empresas de papel con el fin de obtener millonarios contratos de obra pública, haciendo uso de las prácticas corruptas de la cultura latinoamericana.

En el Perú Odebrecht realizó el pago de sobornos por veintinueve millones de dólares, a saber, “el caso de corrupción de Odebrecht refleja la pobre actuación de las autoridades frente a actos de corrupción a gran escala y la impunidad que gozan los altos funcionarios en el Perú” (Quevedo, 2017). Odebrecht estuvo presente con la realización de obra pública en el gobierno de Alberro Fujimori “uno de los gobiernos con los más altos índices de corrupción en el país” (Quevedo, 2017). Actualmente Odebrecht se encuentra en procesos de

investigación por parte de las autoridades del Perú por actos de corrupción realizados para ganar contratos de obra pública en el país desde 1979, de igual manera, la constructora está vetada para seguir operando con nuevos proyectos en el Perú.

En Ecuador con base en datos del departamento de justicia de Estados Unidos, entre 2006 y 2016 Odebrecht realizó el pago de sobornos por más de treinta y tres millones de dólares a servidores públicos del gobierno, así, “las personas sobre quienes recayó el encargo de hacer todas las negociaciones de Odebrecht en Ecuador (Ricardo Vieira, Simoes Dos, Mauricio Grossi) favorecieron a la empresa en los procesos de licitación de obra pública, generando sobrepagos en los costos de construcción adjudicados a Odebrecht” (Chancusig, 2019). Es en 2017 cuando se dan a conocer los pagos realizados por parte de Odebrecht a lo largo del gobierno del expresidente Rafael Correa, a saber, “la Comisión Anticorrupción presentó un informe en el cual se evidenciaba un incremento del 82% en el pago final de la construcción de la Central Hidroeléctrica Manduriacu o la Refinería del Pacífico, ambos proyectos licitados por la empresa brasileña” (Chancusig, 2019). Finalmente, en 2015 fueron allanadas e incautadas por parte de la fiscalía ecuatoriana las oficinas de Odebrecht en la ciudad de Guayaquil.

En Colombia el departamento de estado reveló que fueron once millones de dólares los pagos realizados mediante sobornos por Odebrecht entre 2009 y 2014, “los implicados de mayor relevancia en Colombia dentro del escándalo de Odebrecht fueron el expresidente Juan Manuel Santos y de su contraparte en la campaña electoral, Óscar Iván Zuluaga; importante resaltar que la fiscalía colombiana no firmó ningún acuerdo de cooperación con la fiscalía brasileña” (Nieto, 2020).

En México, el 12 de noviembre del año 2012 acaeció el encuentro entre el expresidente de México Enrique Peña Nieto y Marcelo Odebrecht, esto a 19 días de la toma de protesta presidencial, sin embargo, “*el acercamiento del más alto directivo de Odebrecht en México, Luis Alberto de Meneses Weyll, con el equipo de Peña Nieto había iniciado en marzo de 2012, unos días antes del arranque de la campaña presidencial*” (Olmos, 2018). A través del entonces brazo ejecutor de la campaña presidencial de Peña Nieto, Emilio Lozoya Austin, quien después sería director de PEMEX, Meneses Weyll realizó el pago de sobornos para la campaña presidencial a fin de adquirir después sin ningún proceso de licitación la

adjudicación de obras en México, así, “el 20 de abril (2012) empezó a fluir el dinero a la cuenta asignada para los sobornos. Primero fueron 250,000 dólares, a los cinco días 405,000, dos días después otros 505,000, hasta completar 3,150,000 dólares en siete transferencias realizadas desde una cuenta de una empresa offshore de Odebrecht” (Olmos, 2018).

En el mes de febrero de 2018, la secretaria de la Función Pública inició procedimientos administrativos contra las filiales de Odebrecht, así como contra servidores públicos de la empresa Pemex, así, “en lo que respecta al exdirector de la paraestatal (Emilio Lozoya) se inició la carpeta de investigación FED/SEIDF/IGI-CDMX/0000117/2017 por los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, asociación delictuosa y cohecho” (Solís, 2019). La SFP ha hecho oficial la inhabilitación de Lozoya por un periodo de diez años, de igual forma la FGR solicitó a la INTERPOL el girar ficha roja en contra del exdirector de Pemex.

Para poder realizar el pago de sobornos y actos de corrupción en los países involucrados, Odebrecht creó organizaciones financieras como la División de Operaciones Estructuradas o la creación de empresas Offshore o empresas de papel (empresas fantasma) para desviar a través de las mismas dinero alrededor del mundo. El modus operandi de Odebrecht consistía en la “creación de empresas fantasma en paraísos fiscales (islas vírgenes británicas) con la finalidad de que el dinero que enviaba a sus cuentas en Nueva York fuese desplazado a dichas empresas Offshore y a partir de las mismas realizar los pagos o sobornos a las autoridades corrompidas de los países latinoamericanos en donde la empresa operó” (Quevedo, 2017).

Existen dos acciones comunes interrelacionadas que el caso Odebrecht ocasionó en los países latinoamericanos analizados con anterioridad, a saber, el pago de sobornos hechos por la constructora a los distintos gobiernos en el continente y los delitos cometidos tanto por directivos de Odebrecht como por servidores públicos, así, a continuación se expondrán los distintos delitos llevados a cabo por la corrupción de Odebrecht en América Latina además de los diversos montos de los sobornos pagados por la constructora brasileña en la región.

En el Perú los delitos que se cometieron por la empresa Odebrecht fueron los de asociación ilícita, cohecho, colusión, tráfico de influencias, lavado de activos y organización criminal, por su parte en Ecuador “existen abiertas las investigaciones relacionadas al caso Odebrecht por los delitos de concusión, asociación ilícita, cohecho y lavado de dinero” (Chancusig,

2019), se suman hoy día a estos delitos los de fraude procesal y captación ilegal de dinero. En Colombia fueron los delitos de “tráfico de influencias, peculado, cohecho, celebración indebida de contratos y enriquecimiento ilícito” (Nieto, 2020). Por su parte en México el exdirector de Petróleos mexicanos, Emilio Lozoya, tiene dos órdenes de aprehensión en su contra por el delito de lavado de dinero, esto por sobornos provenientes de Odebrecht, a saber, “los delitos que se le imputan a Lozoya son operaciones con recursos de procedencia ilícita, cohecho y asociación delictuosa” (Angel, 2020).

En lo tocante al pago de sobornos realizados por Odebrecht en dichos países latinoamericanos, en el Perú la constructora brasileña dio 30 millones de dólares con el fin de sobornar a ciertos políticos y financiar la campaña presidencial de Alejandro Toledo, quien actualmente se encuentra prófugo de la justicia y de Fujimori el cual se encuentra en prisión preventiva; en Ecuador se realizaron sobornos por 33 millones de dólares, mismos que involucran al expresidente Rafael Correa y a su vez promovieron el encarcelamiento del Jorge Glas; en Colombia se entregaron más de 15 millones de dólares en sobornos para el financiamiento de la campaña presidencial de Juan Manuel Santos; en México se entregaron alrededor de cuatro millones de dólares a Lozoya Austin en la campaña electoral del expresidente Enrique Peña Nieto.

El escándalo de Odebrecht es considerado como uno de los mayores casos de corrupción en América Latina, el mismo demostró lo endeble frente a la corrupción de las instituciones y organizaciones de los países latinoamericanos que se vieron inmiscuidos en la recepción del pago de sobornos para el financiamiento de campañas electorales en la región, así como la adjudicación de licitaciones de obra pública de manera ilegal para la constructora brasileña dentro de los países involucrados.

En la siguiente sección se hará un análisis institucional-organizacional de la estructura del sistema anticorrupción mexicano para conocer la estructura y el funcionamiento de las organizaciones e instituciones formales del mismo, a saber, se analizará el Sistema Nacional Anticorrupción, el cual tiene por objeto la implementación de políticas públicas, como lo es la política nacional anticorrupción, que coordinen a los tres niveles de gobierno en lo referente a la prevención, detección y sanción de actos de corrupción, así como la fiscalización de los recursos públicos; la Auditoría Superior de la Federación, misma que a

través de su función fiscalizadora realiza auditorías entre los tres niveles de gobierno; la Secretaría de la Función Pública, la cual tiene a su encargo sanciones de carácter administrativo; el Tribunal de Justicia Administrativa (TJA), mismo que es el órgano a quien le compete la aplicación de sanciones administrativas a particulares y servidores públicos que cometan faltas graves por actos de corrupción y; la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la cual investiga los delitos cometidos tanto por particulares como por servidores públicos en lo tocante a la corrupción.

2.4.- Análisis institucional-organizacional del sistema anticorrupción mexicano

Es en 2015 bajo el mandato del expresidente Enrique Peña Nieto, que se crea el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), mismo que continúa siendo el sistema anticorrupción vigente en 2021. El SNA tiene por objeto el implementar políticas públicas que coordinen a los tres niveles de gobierno en lo referente a la prevención, detección y sanción de actos de corrupción, al igual que la fiscalización de los recursos públicos.

El fundamento constitucional del SNA se encuentra enmarcado por el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el cual a la letra refiere:

“El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos”. (CPEUM, 2020).

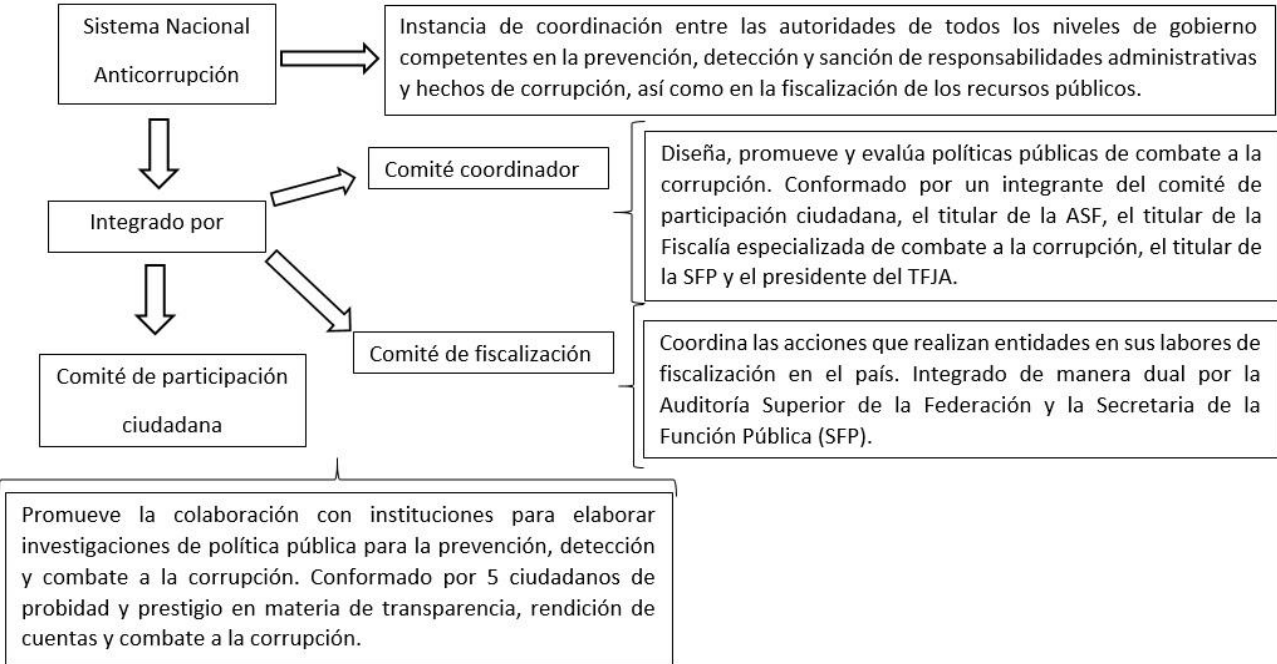
El objetivo central del SNA con base en el Decreto de su creación es el “que los servidores públicos realicen sus funciones acordes a un marco de legal, pretendiendo con ello que los ciudadanos de a pie se encuentren a su vez protegidos de las distintas arbitrariedades que pueda cometer la autoridad y pueda con ello llevarse a cabo el fin último de un estado de derecho: la justicia” (DOF, 2015).

Con base en la Ley General del Sistema Anticorrupción, los sujetos obligados de dicha ley son los integrantes del comité de participación ciudadana “el cual tiene como objeto la coordinación de la sociedad civil en todo lo concerniente al combate a la corrupción” (Tovar,

2017), también forman parte de las personas a quienes afecta la ley del SNA los servidores públicos de los tres niveles de gobierno, aquellos particulares con vínculos con el andamiaje del servicio público, así como aquellas personas físicas o morales comprometidas con faltas administrativas graves o vinculadas a algún delito por hechos de corrupción. (LGSNA, 2021).

Refiere la citada ley del SNA que las funciones del mismo serán: tener un control interno en lo referente a la gestión de los recursos públicos (Secretaría de la Función Pública), la fiscalización de dichos recursos (Auditoría Superior de la Federación), la investigación de los delitos por hechos de corrupción (Fiscalía especializada en combate a la corrupción, dependiente de la Fiscalía General de la República) y, garantizar la impartición de justicia en la resolución los procesos de faltas graves por servidores públicos o particulares (Tribunal de Justicia Administrativa).

Esquema organizacional del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA):



(ASF, 2021).

2.4.1.- Auditoria superior de la federación

Con base en el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Auditoria Superior de la Federación (ASF), contempla una autonomía tanto técnica como de gestión en el ejercicio de sus distintas facultades y atribuciones, de igual manera, decide sobre su funcionamiento interno, su organización y estructura, así como en lo tocante a sus resoluciones (CPEUM, 2021). La ASF es dependiente de la Cámara de Diputados y es a quien le rinde cuentas de manera semestral, de igual forma la misma encuentra asidero en la ley de fiscalización y rendición de cuentas.

El auditor superior de la federación es promovido por una lista de aspirantes a ocupar el cargo propuesta por los grupos parlamentarios representados en la comisión de vigilancia de la ASF y es electo por un periodo de ocho años mediante el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, así, el 15 de marzo de 2018, la LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados eligió a David Rogelio Colmenares Páramo como auditor superior de la federación, para el periodo 2018-2026.

Colmenares Páramo es economista egresado de la facultad de economía de la UNAM, siendo profesor de la misma por más de treinta años, de igual manera, se ha desempeñado en el sector público como titular de la Unidad de coordinación con entidades federativas de la SHCP, auditor especial de gasto federalizado de la ASF, así como contralor interno en el TFJFA.

La ASF es la entidad de fiscalización superior del Estado, a saber, “fiscalizar es revisar, auditar, vigilar e informar semestralmente a la Cámara por conducto de la Comisión de Vigilancia de la ASF, sobre las acciones promovidas por las entidades fiscalizadas, con motivo de la fiscalización de la Cuenta Pública y publicar dicha información en la página de internet de la ASF” (Tovar, 2017). Lo anterior tiene como objetivo la comprobación de la adecuada utilización de los recursos públicos del Estado, esto con base en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

La Auditoria tiene la obligación de entregar a la Cámara de Diputados los informes de la auditoria del ejercicio fiscal auditado el último día hábil de los meses de junio y octubre, de igual forma, la ASF debe entregar un informe general del resultado de la fiscalización de la

cuenta pública (LFRC, 2021), a su vez, el presupuesto con que cuenta la ASF es para el ejercicio 2021 de 2,453 millones de pesos (PEF, 2021). Importante resaltar que la ASF tiene la facultad de auditar a todo ente público o privado que tenga relación con el quehacer público.

Las facultades de la ASF son por una parte la fiscalización de la cuenta pública, la cual se integra por “los estados contables, financieros, presupuestarios económicos y programáticos; la información que muestre el registro de operaciones derivadas de la aplicación de la ley de ingresos y del ejercicio del presupuesto de egresos de la federación y en sí, todos los activos y pasivos de la Hacienda Pública, su origen y destino” (Tovar, 2017). Otra facultad de la ASF es el manejo del erario federal, así como la fiscalización de las distintas entidades federativas. La ASF tiene a su encargo de igual manera la comprobación del cumplimiento de lo dispuesto en los presupuestos federales, a saber, la ley de ingresos de la federación y el presupuesto de egresos. Una facultad más de la Auditoría es la revisión de las participaciones federales, así como el destino de empréstitos contraídos por las entidades federativas y sus municipios.

Con base en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, la ASF fiscaliza aquellas operaciones que involucren recursos públicos federales o participaciones federales. Otra de las atribuciones de la ASF es el fiscalizar en coordinación con las entidades locales de fiscalización, aquellas participaciones federales que reciben las entidades federativas.

Existen dos tipos de auditoría, a saber, una de cumplimiento financiero y una auditoría de desempeño; la auditoría de cumplimiento financiero es aquella en donde se revisa que la administración, ejercicio y aplicación de los recursos aprobados por el Congreso sean utilizados conforme a la legislación correspondiente de una forma correcta; por su parte, la auditoría de desempeño es aquella en donde se realiza un análisis del quehacer gubernamental para minimizar los costos de los recursos empleados por la ASF, lograr los resultados previstos, maximizar los insumos disponibles y verificar el impacto económico y social del trabajo de la ASF. (ASF, 2021).

Las entidades fiscalizadas por la ASF son los poderes federales, los entes públicos pertenecientes a la federación, las entidades federativas y sus municipios, también son fiscalizados aquellos órganos jurisdiccionales que no forman parte del poder judicial de la federación, además de cualquier figura jurídica que haya recibido recursos públicos federales

y cualquier persona física o moral, pública o privada, que haya tenido relación alguna con el quehacer público.

Derivado de su función fiscalizadora, la ASF puede promover la imposición de sanciones graves y no graves, así como penas derivadas de la comisión de algún ilícito, esto ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC), a saber, “la Auditoría debe promover el fincamiento de responsabilidades administrativas graves ante el Tribunal o bien si se trata de denuncias cuando advierta la posible comisión de delitos, ante la fiscalía” (Tovar, 2017).

En lo tocante al trabajo realizado por la ASF en los dos casos de empresas fantasma expuestos con anterioridad, a saber, la estafa maestra y Odebrecht, el Auditor refiere en sus informes a la Cámara las investigaciones hechas por la auditoría, así, en ellas consigna los desvíos de recursos públicos y contratos con empresas de papel realizados durante el año fiscal.

En el caso de la estafa maestra, la ASF “detectó las irregularidades e interpuso 20 denuncias penales ante la Procuraduría General de la República por la presunción de delitos cometidos tipificados como fraude y crimen organizado” (Roldán , Castillo, & Ureste, 2018). Por lo que respecta al caso Odebrecht, “la ASF detectó que Pemex pagó 61% más de lo señalado en un contrato a la empresa brasileña Odebrecht por obras en la refinería de Tula Hidalgo, de igual forma en dicha revisión, la ASF determinó que Pemex contrató a Odebrecht pese a que no cumplía con la experiencia ni la capacidad técnica para realizar la obra” (Navarro, 2017), así, dichos trabajos de construcción fueron a su vez subcontratados a otra empresa, misma que era una empresa de papel o empresa fantasma.

2.4.2.- Secretaría de la función pública

La Secretaría de la Función Pública (SFP) forma parte de las políticas públicas del Sistema Anticorrupción mexicano, así, la misma forma parte de la política nacional anticorrupción del SNA. La SFP tiene a su encargo toda sanción de carácter administrativo que merezca el servidor público que incurra en faltas administrativas. La SFP es una entidad que depende del ejecutivo federal, la misma tiene como fin último la vigilancia del actuar de todo servidor

público federal; de igual forma su misión es “la consolidación de un gobierno honesto, eficiente y transparente que coadyuve en la lucha contra la corrupción” (SFP, 2021).

Con base en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la SFP tiene a su encargo la investigación, substanciación y calificación de las faltas administrativas cometidas por todo servidor público, a saber, el artículo 8 de la Constitución refiere que es servidor público todo aquel “representante de elección popular, miembro del Poder Judicial de la Federación y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal” (CPEUM, 2021).

Fue el expresidente Miguel de la Madrid Hurtado quien inaugura en 1983 la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, antecedente más longevo de la actual SFP, la misma fue sustituida en el año 2000 por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, esto en el sexenio de Ernesto Zedillo. La SFP es creada en el gobierno de Vicente Fox con la finalidad de combatir a la corrupción, dicha entidad continuó en funciones durante los sexenios de Felipe Calderón, Enrique Peña Nieto y en la administración actual del presidente López Obrador, a saber, “con la entrada en vigor del Sistema Nacional Anticorrupción, se dota a la SFP de nuevas atribuciones como lo son el operar diferentes políticas públicas tales como: buenas prácticas de gestión pública, agenda y plan de acción de un gobierno abierto o bien declaraciones patrimoniales de servidores públicos por internet” (Quezada, 2020).

El titular de la SFP es aprobado por el Senado, la extitular Irma Eréndira Sandoval redujo de tres a dos subsecretarías la SFP, a saber, la subsecretaría del combate a la corrupción y la subsecretaría del combate a la impunidad. El actual secretario de la función pública es el maestro Roberto Salcedo Aquino, administrador público quien ha ejercido diversos cargos en la administración pública federal. El presupuesto de egresos de la federación 2021 contempla un presupuesto de 1,389 millones de pesos (PEF, 2021).

Refiere la citada Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), que “tratándose de actos u omisiones cometidos por servidores públicos, calificados como faltas administrativas no graves, la SFP tiene competencia para iniciar, substanciar y resolver dichos procedimientos de responsabilidad administrativa” (LGRA, 2021). Cuando la SFP detecte que se han cometido faltas graves por parte de algún servidor público, informará al

Tribunal para que el mismo resuelva la imposición de la sanción correspondiente, de igual forma, en el caso de que derivado de las investigaciones de la SFP acontezca la presunta comisión de algún delito, la misma presentará la denuncia ante la Fiscalía.

Con base en la LGRA, son faltas no graves el incumplimiento del servicio público, la no presentación de la declaración patrimonial, el no revisar que los contratos públicos que se realicen por particulares se vean afectados por conflictos de interés de las partes. Por su parte, son faltas graves el cohecho, el peculado, la utilización indebida de la información del servicio público, el abuso de funciones en el servicio público, el desvío de recursos públicos, el conflicto de interés, el tráfico de influencias, el enriquecimiento ilícito, así como el uso indebido de recursos públicos y el soborno.

La SFP en aquellos casos de responsabilidades administrativas que sean no graves, distintas de las que son meramente competencia del Tribunal, aplicará las sanciones siguientes: la amonestación, la suspensión del cargo, la destitución del empleo y, la inhabilitación temporal para desempeñar cargos públicos.

Referente a los casos de corrupción expuestos con anterioridad en el presente capítulo y en el capítulo precedente, el 26 de abril de 2019 “La Secretaría de la Función Pública, encabezada por la Dra. Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, a través de la Unidad de Responsabilidades en Petróleos Mexicanos (Pemex), comunicó a las instituciones de la Administración Pública Federal, empresas productivas del estado, entidades federativas y Fiscalía General de la República, el impedimento para participar en contrataciones públicas de carácter federal de las empresas Odebrecht Ingeniería y Construcción Internacional de México, S. A. de C. V., y Constructora Norberto Odebrecht, S. A.” (SFP, 2019). De esta manera, las instituciones antes mencionadas deberán abstenerse de recibir propuestas o celebrar contratos con dichas empresas.

Por lo que respecta a la estafa maestra, “la Secretaría de la Función Pública (SFP) dio a conocer que ha presentado un total de 44 denuncias por los presuntos desvíos de dinero relacionados con la llamada Estafa Maestra y que implican un monto de más de 4 mil millones de pesos” (Animal Político, 2020).

2.4.3.- Fiscalía especializada en combate a la corrupción

El 27 de febrero del 2019 se estableció mediante Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación, la creación por parte del fiscal general de la república, Alejandro Gertz Manero, la creación de una fiscalía especializada en combate a la corrupción, la cual tiene a su encargo, la investigación y sanción de delitos relacionados con hechos de corrupción.

Con base en el artículo 109 fracción II de la Constitución Federal, “la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público que incurra en hechos de corrupción será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable” (CPEUM, 2021), así, corresponde a la fiscalía especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción, la investigación, persecución y sanción de dichos tipos penales. Importante resaltar que la fiscalía cuenta con un presupuesto para el año 2021 de 17,275 millones de pesos, esto con base en el presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio 2021 (PEF, 2021).

La fiscalía tiene autonomía e independencia técnica propias, participa como un integrante más del Comité Coordinador del SNA, tiene la capacidad para nombrar, previo acuerdo con el Procurador General de la República, a los titulares de sus direcciones generales y unidades administrativas, la misma tiene como objeto “el diseño e implementación de estrategias así como líneas de acción para combatir los hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción, otro objetivo es la implementación de planes y programas destinados a detectar la comisión de dichos ilícitos y perseguirlos, además de diseñar e implementar programas tendientes al fomento de la cultura de la denuncia” (LOFECC, 2017).

El Código Penal Federal (CPF) contempla en su título décimo los delitos por hechos de corrupción los cuales se encuentran entre los artículos 212 al 224, además de los artículos 400 y 400 BIS del mismo ordenamiento título vigésimo tercero sobre el encubrimiento y operaciones con recursos de procedencia ilícita, es decir, lavado de dinero.

Son delitos por hechos de corrupción el ejercicio ilícito de servicio público, el abuso de autoridad, el uso indebido de atribuciones y facultades, la concusión, la intimidación, el ejercicio abusivo de funciones, la coalición de servidores públicos, el tráfico de influencias, el cohecho, el peculado y, el enriquecimiento ilícito. A continuación, se exponen los mismos a detalle con base en la legislación penal federal.

El **ejercicio ilícito de servicio público** lo comete quien sin haber tomado posesión ejerza funciones, quien por razón de su encargo tenga conocimiento de que puede resultar gravemente afectado el patrimonio de la Administración Pública y no dé el aviso pertinente, y, quien sustraiga u oculte información que se encuentra bajo custodia o bien rinda informes sobre hechos falsos (CPF, 2021).

El **abuso de autoridad** lo comete quien en ejercicio de sus funciones haga violencia o insulte sin causa legítima, quien retarde o niegue la protección o la prestación de un servicio, o cuando el encargado de administrar justicia se niegue a despachar un negocio. La **coalición de servidores públicos** es cometida por aquellas personas que se coaliguen para tomar medidas contra una ley o bien impedir o suspender la administración pública (CPF, 2021).

El **uso indebido de atribuciones y facultades** es cometido por quien otorgue concesiones, permisos o franquicias, exenciones o deducciones, para la explotación o el uso de bienes de la federación; quien otorgue o contrate obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, enajenación de bienes o servicios con recursos públicos y, quien use fondos y les dé una aplicación distinta de la de su destino (CPF, 2021).

Comete el delito de **concusión** aquel servidor público que exija por sí o por medio de otro, dinero, valores, por cosas que no son debidas. La **intimidación** es cometida por quien utilice la violencia física o moral por sí o por otra persona para inhibir o intimidar a cualquier persona, para que no denuncie o formule querrela ante la autoridad (CPF, 2021).

El **ejercicio abusivo de funciones** es cometido por quien otorgue por sí o por interpósita persona, permisos, licencias, concesiones, autorizaciones, franquicias, exenciones, compras o ventas y produzca beneficios económicos a él mismo, a su conyugue, ascendientes, descendientes o parientes, también, quien por razón de su cargo tenga información que le permita hacer inversiones, enajenaciones o adquisiciones que le produzcan beneficios económicos (CPF, 2021).

El **tráfico de influencia** es aquel en el que por sí o por otro promueva a otro servidor, la tramitación ilícita de negocios públicos ajenos a las funciones desempeñadas para beneficio propio. El **cohecho** es cometido por quien solicite o reciba por sí o por interpósita persona, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer aquello relacionado con sus funciones. El

peculado lo comete aquel servidor público que, para usos propios o ajenos, distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado (CPF, 2021).

Finalmente, el **enriquecimiento ilícito** (encubrimiento y operaciones con recursos de procedencia ilícita) se comete cuando el servidor público no puede acreditar el legítimo aumento de su patrimonio, o la legítima procedencia de los bienes a su nombre (CPF, 2021).

En lo referente a la Estafa Maestra, el 19 de marzo de 2020 la Cámara de Diputados con 271 votos a favor, encontró elementos para acusar a Rosario Robles ante el Senado de la República, esto por actos y omisiones en perjuicio de los intereses públicos de la nación, a saber, el resolutivo de la sección instructora de la Cámara señala que: *“se cuentan con datos suficientes para formular acusación en contra de la C. Rosario Robles, lo anterior por configurarse acciones y omisiones graves en contra del interés público fundamental, además de violaciones a la Administración Pública Federal”* (Jiménez y García, 2020), de igual forma el 13 de febrero del 2020 Emilio Lozoya, exdirector de Pemex enfrentó su primera audiencia tras ser arrestado en España, esto por los delitos de delincuencia organizada, cohecho y operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Con respecto al caso Odebrecht, pese a la numerosa información de que el gobierno y las autoridades disponen del mismo, es probable que la investigación lleve a proceso penal a los implicados en la campaña electoral de Enrique Peña Nieto en 2012, así, *“al resolver de forma definitiva un juicio de amparo, el Tercer Tribunal Colegiado en materia penal en la Ciudad de México concluyó que, aun cuando los 10 millones de dólares fueron depositados por Odebrecht en cuentas de Lozoya durante 2014, se trata de recursos que se gastaron en campañas electorales de 2015, por lo que todavía no ha prescrito el delito electoral derivado de esos hechos”* (Fierro, 2020).

2.4.4.- Tribunal de justicia administrativa

El expresidente Lázaro Cárdenas promulgó el 27 de agosto de 1936 la Ley de Justicia Fiscal misma que regulaba al entonces Tribunal Fiscal, en el 2000 se reforma la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, cambiando su nombre de Tribunal Fiscal a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En diciembre del año 2006 mediante una reforma al artículo 73

constitucional, se faculta al tribunal para imponer sanciones a los servidores públicos, finalmente, en el 2015 se renombra al tribunal mediante reforma constitucional, así, el ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) tiene facultades para emitir aquellas resoluciones que prevean sanciones a las faltas graves cometidas por servidores públicos.

El artículo primero de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa refiere que el mismo forma parte del Sistema Nacional Anticorrupción, formando así parte del paquete anticorrupción en 2015. Dicho numeral contempla la autonomía tanto en materia administrativa como presupuestal del tribunal.

Además de conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas y procedimientos de los actos administrativos...

“El Tribunal conocerá de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y Particulares Vinculados con Faltas Graves promovidas por la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de control de los entes públicos federales, o por la Auditoría Superior de la Federación, para la imposición de sanciones en términos de lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Así como fincar a los responsables el pago de 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” (LOTFJA, 2021).

El tribunal se integra por una sala superior integrada por dieciséis magistrados, una junta de gobierno y administración y salas regionales. La sala superior tiene entre otras funciones, la de fincar a los servidores públicos y particulares responsables el pago de 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. El tribunal cuenta para el año 2021 con un presupuesto de 2,863 millones de pesos (PEF, 2021).

El 27 de mayo de 2015, con base en la reforma de combate a la corrupción, se reforma el artículo 108 de la constitución en el cual se incluyen las faltas graves cometidas por servidores públicos así como los delitos por hechos de corrupción, a saber, “esta es la parte más importante de la reforma constitucional en lo que respecta a las nuevas funciones del

tribunal, cuando los actos de los particulares estén vinculados con faltas administrativas graves cometidas por funcionarios públicos” (Tovar, 2017).

Finalmente, las sanciones que impondrá el tribunal a los servidores públicos, independientemente de las que finque a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, son con base en la constitución:

“La destitución del servidor público y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, además, los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales” (CPEUM, 2021).

Con respecto a los dos casos de corrupción a mediante el uso de empresas fantasma que se han vertido a lo largo de esta sección, en relación al caso de la Estafa Maestra, “el pleno del TJA ratificó una resolución de la ASF del 11 de enero de 2019, que determina a la empresa Dumago Systems Solution y a cinco servidores públicos una responsabilidad resarcitoria por el daño causado a la hacienda pública federal por 33 millones 633,000 pesos, caso que forma parte del esquema de defraudación conocido como La Estafa Maestra” (Badillo, 2021).

En lo referente a Odebrecht, “El tribunal federal confirmó hoy a la Constructora Norberto Odebrecht una inhabilitación de tres años para participar en procedimientos de contratación del Gobierno federal, por cobrar en exceso más de 22 millones de pesos a Pemex en los trabajos de la Refinería de Tula” (Barajas, 2021).

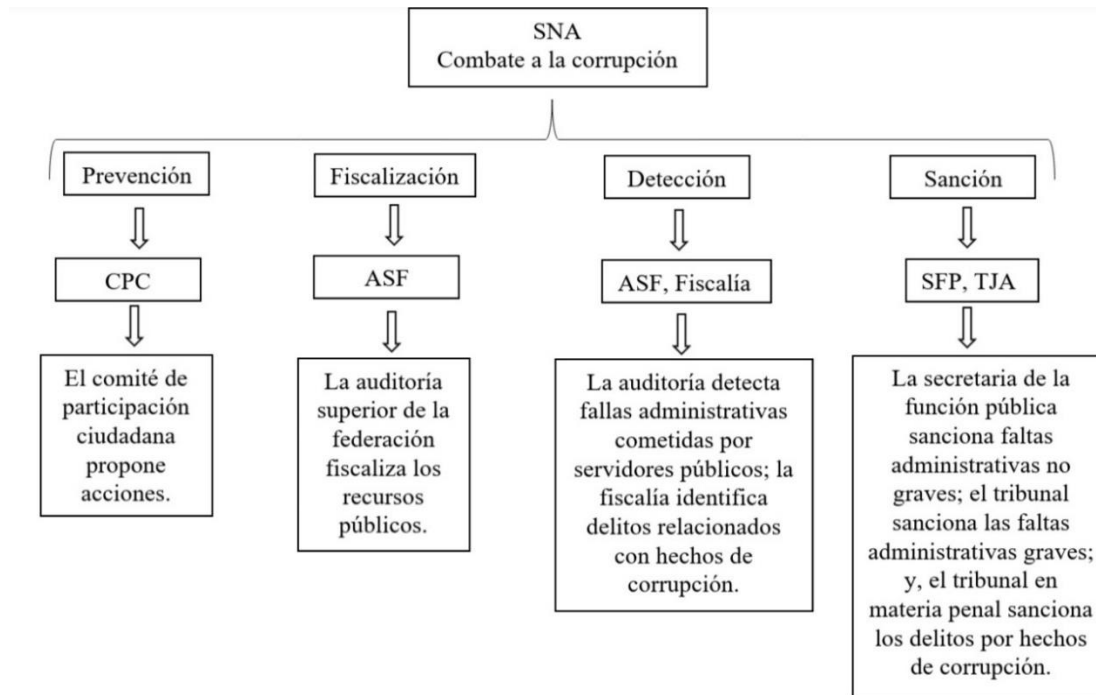
2.4.5.- Coordinación del SNA

Es el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) es la dependencia encargada de coordinar a todas las autoridades de los tres niveles de gobierno en lo tocante a la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y delitos por hechos de corrupción.

Las funciones del SNA son el llevar el control interno de la gestión de los recursos públicos, esto a través de la Secretaria de la Función Pública (SFP); fiscalizar los recursos públicos gestionados por la SFP mediante la Auditoría Superior de la Federación (ASF); llevar a cabo toda investigación y persecución de los delitos por hechos de corrupción, a través de la Fiscalía especializada en combate a la corrupción (FECC) y; finalmente, garantizar la impartición de justicia en la resolución los procesos jurisdiccionales, función llevada a cabo por el Tribunal de Justicia Administrativa (TJA).

Las distintas dependencias del SNA coadyuvan en su conjunto y mediante la interacción entre ellas, a combatir la corrupción a través de la prevención, fiscalización, detección y sanción de los actos de corrupción. En una primera instancia se encuentra el Comité de Participación Ciudadana (CPC), el cual, tiene a su encargo el proponer acciones tendientes a aminorar la corrupción existente en el país, así como prevenir la corrupción con el diseño e implementación de una política nacional anticorrupción (SNA, 2021).

Esquema de distribución de tareas de las distintas dependencias que integran el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA):



(SNA, 2021).

Existe una cierta falta de coordinación entre las distintas dependencias y entidades que conforman al SNA producto de su formación como órganos constitucionales autónomos, pues todas ellas cuentan con cierta autonomía tanto de gestión como de presupuesto. Una cuestión de vital importancia en el funcionamiento organizacional del SNA es que las entidades vistas en la sección precedente, responden cada una, independientemente de su autonomía, a los tres poderes de la unión, a saber, “la secretaria de la función pública al Ejecutivo Federal, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el ámbito judicial y las Entidades de fiscalización superior (ASF) al poder legislativo” (García, 2018).

2.5.- Problemática actual del Sistema Anticorrupción Mexicano

El sistema nacional anticorrupción mexicano enfrenta diversos problemas en su operatividad que imposibilitan la generación de resultados favorables para erradicar o bien aminorar la corrupción existente. Entre las causas identificadas se encuentra la captura política, la falta de coordinación entre las distintas entidades que integran el sistema, la lentitud en los procesos judiciales, así como la impunidad o falta de sanción en los actos de corrupción.

2.5.1.- Captura política de las instituciones

La captura política de las instituciones que conforman el SNA es un factor determinante en las formas en que impera la corrupción en el país. Dicha captura se da en obtener para beneficio de intereses individuales o de grupo de los puestos públicos puntuales en el organigrama que integra el sistema anticorrupción.

“La captura es la manipulación de las reglas del juego y de las instituciones para provecho de unos cuantos: la corrupción que genera y a la que obedece la captura, no alude a algo abstracto sino a las decisiones concretas que se toman desde los poderes para ensanchar el espacio público o para capturarlo, precisamente, a favor de unos cuantos. Las expresiones concretas de esa captura van desde la designación de los cercanos en los cargos principales hasta el uso abusivo de los presupuestos, pasando por la forma en que se genera y emplea la información y, en conjunto, por el uso discrecional de los medios disponibles para la gestión pública” (Merino, 2013).

La captura política a la que se hace referencia es vista en la designación de los cargos trascendentales de las distintas dependencias que conforman el SNA, a saber, al auditor superior de la federación lo asigna la cámara de diputados; el secretario de la función pública es nombrado por el presidente de la república; el fiscal general es designado por el senado, quien de igual forma nombra al titular de la fiscalía especializada en combate a la corrupción; y, finalmente, respecto del nombramiento de los magistrados del tribunal de justicia administrativa, con base en el artículo cuarto de la ley orgánica de dicho tribunal, los nombramiento de los magistrados son hechos por el presidente de la República con la aprobación del Senado.

2.5.2.- Desatención entre entidades

La auditoría superior de la federación (ASF) informa a Función Pública y a la Fiscalía sobre las faltas administrativas cometidas por servidores públicos, sin embargo, las sanciones impuestas por la misma son las menos en comparación con la totalidad de las observaciones realizadas. La auditoría al ser la entidad de fiscalización superior del Estado, revisa, audita, vigila e informa de manera semestral a la Cámara sobre las acciones promovidas por las

entidades fiscalizadas y mediante la entrega de su informe con base en sus indicadores de resultados, la ASF mide la eficacia en el proceso de gestión administrativa de su función fiscalizadora.

Con base en las revisiones de la cuenta pública 2020, la “ASF detalló que el total de auditorías programadas para la cuenta pública 2020, ascendió a las 1,523 y que en la presente primera entrega se da cuenta de 125 informes individuales que contemplaron: 104 auditorías de cumplimiento, cuatro de desempeño, una combinada de cumplimiento y desempeño y 16 de cumplimiento de inversiones físicas” (ASF, 2021). El auditor refirió la emisión de 190 recomendaciones y 37 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, sin embargo, pese al total de auditorías presentadas en 2020, “la secretaria de la función pública únicamente aplicó 21 sanciones económicas por un total de 195 millones 103 mil 127 pesos” (Montes, 2020).

2.5.3.- Procesos judiciales lentos

El Tribunal al dirimir las controversias de carácter judicial es quien resuelve la sanción o abstención de la misma por parte del derecho penal, en el caso de la fiscalía o bien, vía administrativa con función pública.

En palabras del exministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Ramón Cossío, en México los procesos judiciales son estrictos y largos, el juzgador no siempre está presente en las audiencias y al final la sentencia es dictada en un proceso en el cual el juez no fue factor principal (Seco, 2016). Por lo anterior en el 2016 se implementó un nuevo sistema de justicia penal (acusatorio-adversarial) para reducir los tiempos en los procesos dependiendo de las penas y delitos.

De igual forma durante el foro en materia anticorrupción en 2016 que el magistrado presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) declaró que “del 2000 al 2016 el tribunal recibió 1 millón 664,000 demandas, de las cuales 28,211 correspondió a responsabilidad de los servidores públicos, de cuyos juicios, el 51.33% lo ganó el particular y el 48.67% el Estado” (García J. S., 2018). Lo anterior muestra lo endeble del sistema de

impartición de justicia, toda vez que el mismo ya sea por falta de presupuesto o bien de personal calificado, no es capaz de ganar los procesos judiciales a los particulares.

2.5.4.- Impunidad o no compensación del daño causado

La secretaria de la función pública (SFP) tiene junto con el Tribunal, además de los tribunales en materia penal, una facultad distribuida entre ambas organizaciones en lo tocante a la sanción de las faltas cometidas por servidores públicos y particulares que cometan actos de corrupción en colusión con dichos servidores. El Tribunal tiene a su encargo el sancionar aquellas faltas graves en tanto que Función pública sanciona las no graves.

El problema de tener dos dependencias con carácter sancionador y que a su vez responden a poderes distintos fragmenta dicha sanción, así, “esto implica un riesgo abierto a la discrecionalidad, a la corrupción y a la impunidad al tener dividida la sanción” (García, 2018). La SFP durante la administración anterior presentó 38, 744 sanciones, sin embargo el número de servidores sancionados fue de 29, 510, a saber, “las sanciones económicas fueron 3,102 que ascendieron a 1,800 millones de pesos, representando el 30% de sanciones impuestas, el resto fueron de suspensión (25.31%), amonestación pública (23.14%), amonestación privada (18.63%), la inhabilitación de funciones (18.63%) y el 3.37% de destitución” (SFP, Informe de labores, 2017).

Con la reforma constitucional acaecida en 2018 el entonces Ministerio Público pasa a ser ahora la Fiscalía General de la República, misma que cuenta con una fiscalía especializada en combate a la corrupción (Fiscalía). La fiscalía persigue aquellos delitos tipificados por hechos de corrupción y dependiendo de la gravedad de la falta, las penas rondan entre los tres meses y los cuarenta años de prisión.

El fiscal especializado en combate a la corrupción con base en el informe de rendición de cuentas de dicha dependencia refirió que “de 2010 a 2015 se ejerció la acción penal o consignación, siempre sin detenido, de 43 casos, de los cuales solo en 14 se libró orden de aprehensión” (FGR, 2016). De igual forma, “de 1998 al 2013, la ASF presentó 582 denuncias de hechos ante el Ministerio Público, pero solo 21 casos fueron consignados, de los cuales 12 ameritaron el no ejercicio de la acción penal, lo que significa que el 98.5% continua en

proceso” (García, 2018), lo cual es a su vez congruente con los altos índices de impunidad existentes en México.

La sobrerregulación del sistema anticorrupción mexicano dividido en distintas organizaciones y leyes, dispersa el trabajo de las diversas dependencias en lo tocante al combate de la corrupción. La unidad de investigación y quien a su vez informa a las demás dependencias de la comisión de actos de corrupción (Auditoría), no parece estar tomada en cuenta al momento de emitir las sanciones correspondientes tanto por Función Pública como por el propio Tribunal, por su parte, muchos de los ilícitos cometidos por servidores públicos y que deben ser perseguidos por la Fiscalía quedan impunes. En el siguiente capítulo se pretende acumular la información de las dependencias del SNA, así como sus resultados y proponer una reforma que coadyube a una mejora en el buen funcionamiento del sistema anticorrupción.

Problemáticas existentes dentro del Sistema Nacional Anticorrupción

En los dos capítulos precedentes se comenzó con el abordaje teórico-contextual de la corrupción, el primer capítulo se enfocó en mostrar una tipología de la corrupción a través del desvío de recursos públicos mediante el uso de empresas fantasma; se presentaron perspectivas teóricas de la corrupción y la impunidad imperante en el Estado, el análisis de múltiples agencias anticorrupción, así como el combate a la corrupción en México en las últimas cuatro administraciones presidenciales.

En el segundo capítulo mediante un enfoque teórico del neoinstitucionalismo se presenta una perspectiva económica de las instituciones del Estado en su lucha contra la corrupción, esto con el fin de dar paso al estudio de la cultura organizacional de la administración pública estatal a través de la teoría de las organizaciones y, finalizar con el análisis del comportamiento institucional-organizacional del caso de corrupción a través del uso de empresas fantasma conocido como Odebrecht; acto seguido se analiza la estructura institucional-organizacional del sistema anticorrupción mexicano, empezando por el Sistema Nacional Anticorrupción, el Comité de Participación Ciudadana, la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y se concluye con el Tribunal de Justicia Administrativa.

Lo que se pretende en este tercer capítulo es analizar la estructura institucional y organizacional de las distintas dependencias que conforman el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) para después de ello, realizar un estudio sobre los diversos problemas a los que se enfrenta el aparato estatal de combate a la corrupción, mostrando las deficiencias de las diversas entidades que integran el SNA.

Problemas actuales que enfrenta el sistema anticorrupción mexicano

En esta sección se da una exposición de las distintas organizaciones que integran el SNA y los diversos problemas que las mismas presentan, a saber, se analizarán el Comité de Participación Ciudadana, la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función

Pública, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, terminando con el Tribunal de Justicia Administrativa.

3.1.- Participación Institucionalizada

El Comité de participación ciudadana (CPC) conforma la categoría de lo que se conoce como participación institucionalizada, lo anterior puesto que el mismo es *“parte de la iniciativa gubernamental regulado en una figura específica, abierta a la acción ciudadana, a la construcción de espacios y mecanismos de articulación entre las instituciones gubernamentales y los diversos actores sociales”* (LPC, 2021).

El Comité es un órgano de carácter constitucional perteneciente al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), su función es, entre otras, el coordinar las actividades del SNA, proponer políticas anticorrupción y vincular a la sociedad civil, la academia y al sector empresarial con las instituciones que integran el Sistema anticorrupción mexicano. (CPC, 2021). La Ley de participación ciudadana refiere en su artículo tercero que:

“La participación ciudadana es el conjunto de actividades mediante las cuales toda persona tiene el derecho individual o colectivo para intervenir en las decisiones públicas, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades, así como para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y actos de gobierno de manera efectiva, amplia, equitativa, democrática y accesible; y en el proceso de planeación, elaboración, aprobación, gestión, evaluación y control de planes, programas, políticas y presupuestos públicos” (LPC, 2021).

El CPC se integra por cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción. El CPC cuenta con una mesa directiva integrada por un presidente, un secretario y tres vocales. A su vez, el presidente del comité ostentará dicho cargo por un lapso de un año, al concluir dicho periodo, la representación del CPC se rotará entre los otros integrantes del mismo con base en la antigüedad que les fue asignada en su nombramiento por la Comisión de Selección.

Para poder ser miembro del CPC, sus integrantes deben con base la Ley general del sistema anticorrupción en su artículo 16: ser ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan

destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción, además, sus integrantes deberán reunir los requisitos que dicha Ley establece para ser nombrado secretario técnico, es decir:

“Ser ciudadano mexicano y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos; contar con experiencia de al menos cinco años en materias de transparencia, fiscalización, rendición de cuentas o combate a la corrupción; tener más de treinta y cinco años de edad; poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de nivel licenciatura; no haber sido condenado por algún delito; presentar sus declaraciones de intereses, patrimonial y fiscal, de forma previa a su nombramiento; no haber sido registrado como candidato, ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación; no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación; y, no haber sido miembro, adherente o afiliado a algún partido político durante los cuatro años anteriores a la fecha de emisión de la convocatoria” (LGSA, 2021).

Para elegir a los miembros que integran el CPC, en el Senado se instala formalmente la “Comisión de Selección del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción”, cuyos integrantes son propuestos por instituciones de educación superior e investigación, así como organizaciones civiles vinculadas a materias de fiscalización, rendición de cuentas y combate a la corrupción. Actualmente el salario de los miembros del CPC es de 85 mil pesos mensuales.

A continuación, se realiza el abordaje de las problemáticas acaecidas dentro del funcionamiento del Comité de participación ciudadana, a saber, la improvisación existente dentro del mismo, así como una captura política dentro de la entidad.

Improvisación dentro del comité

Un primer problema que se vislumbra dentro del CPC es la improvisación existente en el mismo, esto se observa mediante el seguimiento de la trayectoria profesional, así como a la formación académica de los distintos integrantes del comité.

Tabla 3.1.- Trayectoria académica y profesional de los miembros del CPC.

Nombre del integrante	Formación educativa	Trayectoria profesional	Experiencia en combate a la corrupción
Francisco Ciscomani Freaner (presidente del comité) Fecha de elección: 28 de septiembre de 2021	Licenciado en Derecho, Facultad libre de Derecho de Monterrey. Maestro en Derecho internacional de los negocios, George Washington University. Maestro en Derecho europeo, Universidad de París.	Director de Información de Negocios y Proyectos de Banco Azteca. Subsecretario de Educación Básica y jefe de la Unidad de Planeación y Evaluación de Política Educativas de la SEP entre 2009 y 2012, periodo de gobierno encabezado por el PAN. Ámbito Federal. Consultor privado en regulación económica y administrativa (2013 a la fecha).	Tiene cinco publicaciones relacionadas con el tema anticorrupción.
Francisco Raúl Álvarez Córdoba Fecha de elección: 28 de septiembre de 2021	Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, IBERO. Maestro en Análisis Político y Medios de Información, ITESM.	Profesor de Transparencia y Rendición de Cuentas en la UNAM y docente de la BUAP. Subdirector de Vinculación con la Sociedad en la SFP entre 2008 y 2011 en el gobierno federal encabezado por el PAN. Director general de Gobierno Abierto y Transparencia a nivel federal en la administración de Enrique Peña Nieto (PRI) y la actual administración (MORENA). (2012-2020).	Cuenta con una certificación en Prevención y Combate a la Corrupción por la Secretaría de la Función Pública.
Magdalena Verónica Rodríguez Castillo Fecha de elección: 28 de septiembre de 2021	Ingeniera civil, Universidad Autónoma de Chihuahua. Maestra en Administración Pública, UVM.	Vocal del Consejo Municipal para Personas con Discapacidad del municipio de Chihuahua. (2017-2019). (PAN). Consejera presidenta del Consejo Consultivo de Participación Ciudadana del municipio de Chihuahua. (2019-2021). (PAN).	
Vania Pérez Morales Fecha de elección: 28 de septiembre de 2021	Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM. Maestra en Trabajo Social, UNAM. Doctora en Ciencias Políticas y Sociales UNAM.	Profesora en el Tecnológico de Monterrey y la UNAM. Colaboradora de organizaciones como México Unido contra la Delincuencia, el Observatorio Nacional Ciudadano y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.	Cuenta con diversas certificaciones en cultura de la legalidad y prevención de la corrupción, (Building Integrity and Confronting Corruption). Tiene 14 publicaciones relacionadas con el tema anticorrupción.

Jorge Alberto Alatorre Flores	Político egresado de la Universidad de Guadalajara. (UdeG).	Coordinador de la Maestría en Gestión Pública (UdeG)	
Fecha de elección: 7 de	Maestro en Administración Pública y Ciencia Política por la Universidad de Pittsburgh.	Secretario Académico del Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno (UdeG).	
	Profesor Investigador y candidato a Doctor en Ciencia Política. (UdeG).	Presidente fundador del Comité de Participación Social del Sistema Anticorrupción de Jalisco. (2017-2018). (PRI).	
		Director de Participación Ciudadana (Instituto Electoral y de Participación Ciudadana/Jalisco). (2015-2021). (PRI).	

Fuente: elaboración propia con datos extraídos del anexo 1.

Con base en la información recolectada que se presenta en la tabla precedente, se identifican tres tipos de perfiles distintos para los miembros que conforman el CPC, a saber, de formación académica; experiencia laboral ya sea en el ámbito público o privado, si es en el sector público de la economía se toma en cuenta el nivel de gobierno y; finalmente la experiencia en temas de combate a la corrupción.

Todos los miembros del comité cuentan con un grado de maestría, salvo Vania Pérez Morales quien tiene un doctorado en ciencias políticas y sociales y por su parte, Jorge Alberto Alatorre Flores es doctorando del programa de Ciencia Política de la Universidad de Guadalajara.

En el caso de prestación de servicios como servidores públicos a nivel federal, únicamente Francisco Ciscomani Frenaner y Francisco Raúl Álvarez Córdoba han ocupado puestos en la federación, el primero como Subsecretario de Educación Básica durante el gobierno de Felipe Calderón (PAN) y Álvarez Córdoba trabajo en la Secretaría de la Función Pública entre 2008 y 2011 en el gobierno federal encabezado por el PAN y se ha venido desempeñando como director general de Gobierno Abierto y Transparencia en las administraciones de Enrique Peña Nieta (PRI) y en la actual administración (MORENA). (2012-2020).

Como servidores públicos en el ámbito local, ya sea estatal o municipal, han ocupado cargos Jorge Alberto Alatorre Flores como director de participación ciudadana en el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco y a nivel municipal Magdalena Verónica Rodríguez Castillo se desempeñó como vocal del Consejo Municipal para Personas con

Discapacidad del municipio de Chihuahua y como consejera presidenta del Consejo Consultivo de Participación Ciudadana del mismo municipio.

De los cinco miembros que integran el comité, únicamente Vania Pérez Morales ha tenido una carrera meramente académica ya sea en la docencia e investigación, así como en la colaboración con organizaciones como México Unido contra la Delincuencia, el Observatorio Nacional Ciudadano y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Finalmente, en lo tocante a la experiencia en combate a la corrupción, Francisco Ciscomani Freaner tiene cinco publicaciones relacionadas con temas de anticorrupción, Francisco Raúl Álvarez Córdoba cuenta con una certificación en Prevención y Combate a la Corrupción por SFP y, por su parte Vania Pérez Morales tiene 14 publicaciones relacionadas con el tema anticorrupción además de diversas certificaciones en cultura de la legalidad y prevención de la corrupción.

La trampa de la negociación

Un segundo problema que presenta el comité actual es el que no existió como tal un proceso de transparencia en el proceso de selección de los nuevos integrantes del CPC, lo anterior puesto que *“en el caso del CPC ya se habían generado una serie de recomendaciones que buscaban asegurar estándares de transparencia y rendición de cuentas que fueron ignoradas”* (Pérez, 2021), esto se debió a que el proceso llevado a cabo por la comisión de selección del Senado se vio marcado por poca transparencia al mostrar resistencia para incluir a la sociedad civil en el proceso de designación de los nuevos miembros del comité, acaeciendo con ello una captura política del comité a partir de su nulo funcionamiento, puesto que pasaron seis meses en los que el CPC se integró únicamente por un miembro de los cinco que debieran conformarlo, a saber, *“Checa Gutiérrez, quien ha seguido de cerca el proceso, señala que en el caso el CPC ya se habían generado una serie de recomendaciones que buscaban asegurar estándares de transparencia y que fueron ignoradas”* (Pérez, 2021).

No fue sino hasta el 28 de septiembre de 2021, es decir, durante ocho meses, que el comité contaba con uno solo de los cinco integrantes que deben conformarlo, así, CPC perdió elementos en los últimos meses debido a renuncias y el fin del periodo en funciones de

algunos de ellos. Desde febrero se había mantenido con solo un integrante (Jorge Alatorre) de los cinco que debía tener, atentando con ello lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley general del sistema anticorrupción, el cual dispone que: *“en caso de que se generen vacantes el proceso de selección del nuevo integrante no podrá exceder el límite de noventa días”* (LGSA, 2021).

Desde el 28 de abril de 2021, se instaló en el Senado la comisión de selección para designar a los restantes integrantes del comité, sin embargo, tuvieron que pasar casi seis meses para que se nombraran formalmente a los cuatro nuevos miembros del CPC, así, tras más de cuatro horas de sesión, los integrantes de la Comisión de Selección del CPC eligieron a los nuevos elementos ciudadanos del Sistema Nacional Anticorrupción, reflejando con ello una falta de voluntad política y metodológica para la conformación de un órgano de vital importancia para el Sistema Nacional Anticorrupción.

“Luego de un atropellado proceso de varios meses, este martes fueron elegidos los cuatro nuevos integrantes del Comité de Participación Ciudadana (CPC) del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), el cual estaba en un impasse por sólo contar con uno de los cinco miembros que debe tener. En una sesión maratónica, la Comisión de Selección, encabezada por Elizabeth Soria, logró el consenso necesario para nombrar como nuevos integrantes del CPC, instancia que lidera al SNA” (Montes, 2021).

La Comisión de Selección del comité propuesta por el Senado de la República estuvo conformada por parte de instituciones de educación superior y de investigación por Miguel Ángel Vázquez Plascencia, Adán Córdova Trujillo, Armando Hernández Cruz, María de los Ángeles Estrada González; de igual forma, los candidatos propuestos por organizaciones de la sociedad civil fueron Mauricio Reyna Lara, Aarón Aurelio Grageda Bustamante, Mónica María del Rosario Barrera Rivera, Pablo Armando González Ulloa Aguirre.

Alcances del comité

Para finalizar el análisis de las diversas problemáticas que se perciben dentro del CPC, se exponen a continuación los alcances y logros obtenidos por comités anteriores, así como lo realizado por los actuales miembros en funciones. La información requerida se extrae de las

páginas oficiales del CPC, de la SCJN, así como la biblioteca digital de Consejo de la Judicatura federal IUS.

Tabla 3.2.- Actividades trascendentales del CPC desde su creación.

Año	Informe anual de actividades del CPC	Criterios jurídicos de la SCJN referidos al CPC
2020	<p>8 actas de sesiones extraordinarias y 12 actas de sesiones ordinarias.</p> <p>El CPC se reunió con diversas organizaciones de la sociedad civil a fin de identificar áreas de oportunidad para colaborar (México evalúa, Mexicanos contra la corrupción y la impunidad, entre otras).</p> <p>Participación del CPC en diversos foros, paneles, conferencias, cursos y diplomados y presentaciones de libros, que tratan temas directamente relacionados con el combate a la corrupción.</p>	<p>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD</p> <p>Los congresos locales tienen libertad de configuración para regular sus comités de participación ciudadana.</p> <p>El comité nacional de participación ciudadana se integra por un solo cuerpo ciudadano, quienes no podrán ocupar, durante el tiempo de su gestión un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza.</p>
2019	<p>Con la colaboración del INEGI se estableció el objetivo general de generar información estadística y geográfica sobre variables relevantes respecto de la integración y funcionamiento de los sistemas, nacional y estatales, en materia de anticorrupción.</p> <p>El CPC instó a la instalación de los sistemas locales anticorrupción faltantes.</p> <p>Los integrantes del CPC tuvieron una importante participación y colaboración con organizaciones de la sociedad civil, academia, sector empresarial y sector público, en donde compartieron ideas y experiencias en materia de combate a la corrupción.</p>	<p>TESIS JURISPRUDENCIAL</p> <p>El CPC del SNA está legitimado para promover el juicio de amparo contra los actos vinculados con el procedimiento de designación y ratificación de los magistrados especializados en materia de responsabilidades administrativas del tribunal federal de justicia administrativa.</p>
2018	<p>El 16 de mayo de 2018, el CPC puso en práctica la celebración de la primera sesión pública como forma de interacción entre la ciudadanía y rendición de cuentas sobre la forma en que toma decisiones.</p> <p>Última sesión ordinaria del CPC programada durante la gestión de Mariclaire Acosta Urquidi.</p>	<p>ANTECEDENTE</p> <p>El CPC presentó demanda de amparo indirecto en contra de la omisión en la designación de los magistrados anticorrupción.</p>
2017	<p>Creación e integración del CPC. El nombramiento de los integrantes del CPC fue el primer acto en la construcción del andamiaje institucional que permitirá al Sistema cumplir como instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección, investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, con una dirección ciudadana.</p>	<p>EXHORTO</p> <p>El 15 de diciembre de 2017 el comité presentó un exhorto mediante el cual pide se anexen a la carpeta de investigación FED/SEIDG/CGI-CDMX/0000117/2017 además del delito de cohecho en el caso Odebrecht, los tipos</p>

	<p>A fin de coadyuvar en la propuesta de una Política Nacional Anticorrupción, se realizó una primera reunión de trabajo convocada conjuntamente por la presidenta del CPC Jacqueline Peschard y organizaciones de la sociedad civil.</p> <p>En diciembre de 2017, se realizaron mesas de trabajo conocidas como “Diálogos para el diseño de la Política Nacional Anticorrupción”, en las que participaron integrantes del CPC.</p>	<p>penales de ejercicio indebido de servicio público, coalición de servidores públicos, uso ilícito de atribuciones y facultades y enriquecimiento ilícito.</p>
--	---	---

Fuente: elaboración propia con datos extraídos del CPC y de la SCJN.

La tabla precedente expone el trabajo del comité desde el momento de su creación y hasta la fecha, así como los criterios jurisprudenciales referidos al CPC en los que el poder judicial se ha pronunciado al respecto. El CPC ha realizado mesas de trabajo, sesiones informativas y de rendición de cuentas, acopio de información y organización de foros con la sociedad civil, todo ello con el fin de proponer soluciones en lo tocante a la prevención, detección, investigación y sanción de hechos de corrupción. De igual forma, la SCJN se ha pronunciado en favor de la institucionalidad del comité con acciones de inconstitucionalidad y tesis aisladas.

A partir del momento de la integración del nuevo comité (28 de septiembre de 2021) y hasta la fecha, el mismo únicamente ha realizado un comunicado en donde expresan su compromiso a trabajar bajo los principios de ética, integridad y transparencia conforme al espíritu del SNA (CPC, 2021).

Con base en la información presentada en esta primera sección, dentro del CPC se percibe una profesionalización ambigua, encontrándose dentro de sus miembros abogados, politólogos e ingenieros; con experiencia laboral diversa, ya sea en el ámbito académico, en el sector privado de la economía, o bien en la administración pública en sus distintos niveles de gobierno. El comité se vio afectado en su legitimidad y transparencia al acaecer una captura política en su nulo funcionamiento durante un periodo de nueve meses, tiempo durante el cual el mismo contó únicamente con uno de sus cinco integrantes.

Para promover su institucionalidad, el Comité se ve en la necesidad de recurrir a la promulgación de acciones de inconstitucionalidad y tesis provenientes de amparos en revisión por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). De lo anterior se

percibe una institución reiteradamente capturada por los partidos políticos, limitada en sus tareas a la organización y participación de eventos académicos, sin vínculos directos con casos de corrupción.

3.2.- Fiscalización

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) tiene su fundamento legal en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, la misma es una entidad dependiente de la Cámara de Diputados, a la cual rinde cuentas de manera semestral.

La ASF tiene a su encargo la fiscalización de los recursos públicos, es decir, revisa, audita, vigila e informa a la Cámara de Diputados, así, *“el contenido de la labor fiscalizadora de la ASF se ve plasmado en los informes de auditoría, que son presentados como resultado de la revisión que se hace de la Cuenta Pública cada año”* (ASF, 2022).

La Auditoría tiene la obligación de entregar a la Cámara de Diputados los informes de la auditoría del ejercicio fiscal auditado el último día hábil de los meses de junio y octubre, de igual forma, la ASF debe entregar un informe general del resultado de la fiscalización de la cuenta pública, misma que se integra por *“los estados contables, financieros, presupuestarios económicos y programáticos; la información que muestre el registro de operaciones derivadas de la aplicación de la ley de ingresos y del ejercicio del presupuesto de egresos de la federación y en sí, todos los activos y pasivos de la Hacienda Pública, su origen y destino”* (Tovar, 2017).

Las entidades fiscalizadas por la ASF son los poderes federales, los entes públicos pertenecientes a la federación, las entidades federativas y sus municipios, también son fiscalizados aquellos órganos jurisdiccionales que no forman parte del poder judicial de la federación, además de cualquier figura jurídica que haya recibido recursos públicos federales y cualquier persona física o moral, pública o privada, que haya tenido relación alguna con el quehacer público.

Derivado de su función fiscalizadora, la ASF puede promover la imposición de sanciones graves y no graves, así como penas derivadas de la comisión de algún ilícito, esto ante el

Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC).

Con base en la Ley general de responsabilidades administrativas, son faltas no graves las siguientes: el incumplimiento de las funciones en el servicio público; la no denuncia de faltas administrativas; la no atención de las instrucciones de los superiores; el no presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses; darle un uso indebido a la información que el servidor público tenga a su cargo; la no rendición de cuentas sobre el desempeño del cargo ejercido; el no colaborar con los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte y; cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un Conflicto de Interés.

De igual manera, refiere la citada ley que serán faltas administrativas graves: el cohecho; el peculado; el desvío de recursos públicos; la utilización indebida de información; el abuso de funciones; el conflicto de interés; la contratación indebida; el ocultamiento de conflicto de interés; el tráfico de influencias; el encubrimiento; el desacato; el nepotismo y; la simulación de actos jurídicos.

El auditor superior de la federación es promovido por una lista de aspirantes a ocupar el cargo propuesta por los grupos parlamentarios representados en la comisión de vigilancia de la ASF y es electo por un periodo de ocho años mediante el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados.

Fue el 15 de marzo de 2018 cuando la LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados eligió a David Rogelio Colmenares Páramo como auditor superior de la federación, para el periodo 2018-2026. El presupuesto con que cuenta la ASF es para el ejercicio 2022 de 2,528 millones de pesos (PEF, 2022).

El auditor superior de la federación con base en el artículo 79 de la Ley de fiscalización y rendición de cuentas de la federación, es el encargado de nombrar al personal de mandos

superiores de la ASF, es decir, a los auditores especiales de cumplimiento financiero; de desempeño; de gasto federalizado y de seguimiento, informes e investigación.

De igual forma, con base en la referida Ley de fiscalización, para ser auditor especial se debe *ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de derechos civiles y políticos; contar con al menos treinta y dos años al momento de ejercer el cargo; contar, el día de su designación, con antigüedad mínima de siete años, con título y cédula profesional de contador público, licenciado en derecho, abogado, licenciado en economía, licenciado en administración o cualquier otro título y cédula profesional relacionado con las actividades de fiscalización; contar al momento de su designación con una experiencia de siete años en actividades o funciones relacionadas con el control y fiscalización del gasto público, política presupuestaria; evaluación del gasto público, del desempeño y de políticas públicas; administración financiera, o manejo de recursos y; gozar de buena reputación y no haber sido condenado a delito alguno.* (LFRC, 2022).

A continuación, se presentan los problemas que enfrenta la ASF, se identifican como tales: la cooptación política, el rezago en las resoluciones y recuperaciones de recursos, su actuación en los casos de la estafa maestra y Odebrecht y, los escándalos acaecidos dentro de la auditoria en la presente gestión de Colmenares Paramo.

Falta de independencia y cooptación política

Como bien refiere la Ley de fiscalización y rendición de cuentas de la federación, misma a la cual obedece la ASF, todos los integrantes de los altos mandos de la auditoria ostentan título y cédula profesional relacionados con actividades de fiscalización, tales como las profesiones de economistas, abogados y administradores.

Con el fin de observar la falta de independencia acaecida dentro de la auditoria, se revisa en primera instancia la trayectoria tanto académica como profesional, así como sus vínculos con partidos políticos de Colmenares Páramo, titular de la ASF. Colmenares quien durante toda su trayectoria laboral perteneció a un mismo partido político, el PRI, es economista de profesión, no cuenta con ningún posgrado; ha laborado tanto en el ámbito local en el estado

de Oaxaca como a nivel federal en diversas entidades parte de la administración pública, siempre en periodos en los cuales el gobierno era del PRI.

Los integrantes de los altos puestos de la ASF, es decir, los auditores especiales, han transitado por diversos partidos políticos en su trayectoria profesional. De los auditores especiales, Tizoc Villalobos (abogado) solo ha militado dentro del partido de MORENA puesto que tránsito de la consultoría privada al ámbito público en la presente administración de la ASF. Por su parte Claudia Bazúa ha ejercido funciones estando diferentes partidos políticos en el poder tales como el PAN y MORENA. Finalmente, Emilio Barriga laboro a nivel local en puestos públicos en la CDMX cuando gobernó el PRD. Tanto Claudia como Emilio cuentan con grado de maestría en finanzas y economía respectivamente.

Un problema que se vislumbra dentro del funcionamiento de la ASF es la cooptación política que se da dentro de la misma al estar sus distintos altos mandos amparados por diferentes partidos políticos, pudiendo con ello estar dañando la legitimidad de las auditorías realizadas en lo tocante a la intención y credibilidad de las mismas o bien a la persecución de fines políticos.

A continuación, se muestra en la siguiente tabla la trayectoria tanto académica como profesional de los distintos miembros que conforman los altos mandos de la ASF, como lo son el auditor superior de la federación y los auditores especiales.

Tabla 3.3.- Trayectoria académica y profesional de los miembros de la ASF.

Nombre del integrante	Formación educativa	Trayectoria profesional

David Rogelio Colmenares Páramo (Auditor Superior de la Federación) Periodo en el cargo: 15 de marzo de 2018 a 2026.	Economista egresado de la Facultad de Economía de la UNAM (1979-1974).	Secretario de Finanzas del Estado de Oaxaca (1986-1992). PRI Director de Administración y Adquisiciones de LICONSA (1995-1998). Delegado en el Estado de Oaxaca del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (1999-2000). PRI Titular de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP (2000-2006). PAN Auditor Especial del Gasto Federalizado en la ASF (2012-2013). PRI Contralor Interno en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (2014-2015). PRI Titular de la Unidad de Coordinación Regional y Relaciones Institucionales de la Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales (2016-2018). PRI
Claudia María Bazúa Witte (Auditor especial de cumplimiento financiero) Periodo en el cargo: noviembre 2021 a 2026.	Licenciada en Administración (ITAM) y Maestra en Finanzas (ITAM).	Directora general de Auditoría Financiera Federal de la Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero (2021). MORENA Directora general de Seguimiento de la Auditoría Especial de Seguimiento, Informes e Investigación. Tesorera de la Federación (SHCP, 2002-2006). PAN Directora general de Supervisión de Instituciones Financieras en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (2002). PAN
Tizoc Villalobos Ruíz (Auditor especial de desempeño) Periodo en cargo: marzo 2021 a 2026.	Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Oaxaca.	Consultor independiente. Director general de Auditoría de Desempeño a Programas Presupuestarios en la Auditoría Especial de Desempeño perteneciente a la ASF (2020-2021). MORENA
Emilio Barriga Delgado (Auditor especial de gasto federalizado) Periodo en el cargo: junio 2018 a 2026.	Licenciado en Economía por la Universidad Cristóbal Colón de Veracruz y Maestro en Economía por El Colegio de México.	Tesorero de la CDMX de 2011 a 2018. PRD Director General de Enlace Interinstitucional en el Gobierno de la Ciudad de México (2006-2012). PRD En el ámbito académico ha sido profesor en la Universidad Iberoamericana, en la Universidad Cristóbal Colón de Veracruz, profesor investigador de Tiempo Completo en la Escuela de Economía de la Universidad de Guanajuato y también fue catedrático en la Universidad Panamericana.
(Auditor especial de seguimiento, informes e investigación) Cargo acéfalo Isaac Rojkind Orleansky (renunció al cargo)		Secretario técnico de la comisión de vigilancia de la ASF (2015-2018). PRI Director general de control y seguimiento de acciones promovidas en la ASF (2014). PRI Director general de opciones productivas y vivienda en SEDESOL (2011-2013). PRI Director general de eficiencia de programas de desarrollo social en SEDESOL (2001-2004). PAN

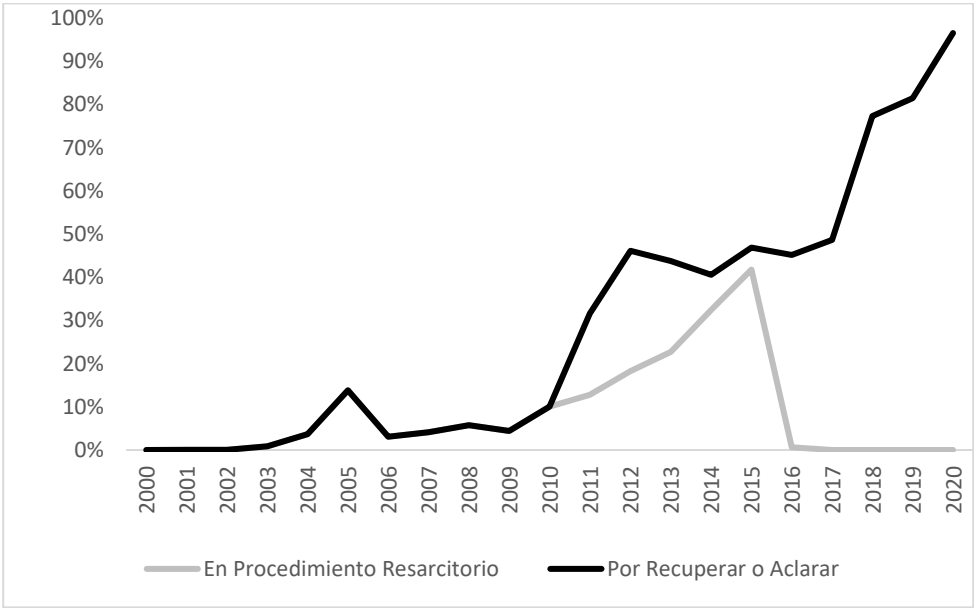
Fuente: elaboración propia con datos extraídos del anexo 2

De faltas administrativas detectadas a fincamiento de responsabilidades

De 2015 a 2020 la ASF ha presentado un total de 13,578 promociones de responsabilidades administrativas sancionatorias, ascendiendo dichas promociones a un total de 789,676 millones de pesos, lo anterior con el fin de determinar los daños y perjuicios que afectan la Hacienda Pública y con ello fincar a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes. De las promociones anteriormente referidas únicamente 2,818 resultaron en presunta responsabilidad administrativa, es decir, el 21% (165,832 millones de pesos).

De igual forma, durante el mismo periodo (2015-2020), la ASF presentó 1,075 fincamientos de responsabilidades resarcitoria (aquella en la que incurren los servidores públicos que produzcan un daño o perjuicio, estimables en dinero a la hacienda pública federal), representando dicha cifra tan solo el 8% del total de promociones presentadas. Finalmente, de las más de trece mil promociones solamente se presentó un exiguo numero de 191 (1.4%) denuncias por hechos de corrupción (delitos), esto con base en información extraída de los informes y bases de datos de la propia ASF.

Gráfica 3.1: Recuperaciones en procedimiento y por recuperar de la ASF



Fuente: elaboración propia con datos extraídos de los montos de recuperaciones de la ASF.

Esta primera gráfica muestra los porcentajes del total de recuperaciones en procedimiento resarcitorio y por recuperar de la ASF en los últimos veinte años (2000-2020), a saber, dichas recuperaciones provienen de la función fiscalizadora que realiza la auditoria que en materia de responsabilidad resarcitoria le confiere la Ley de fiscalización y rendición de cuentas, siendo la responsabilidad resarcitoria es aquella en la que incurre todo servidor público que cause un daño o perjuicio estimable en dinero a la hacienda pública federal.

La gráfica muestra una tendencia estable e igualitaria tanto de las recuperaciones en procedimiento como por recuperar, esto en los años de 2000 a 2010. A partir de 2010 y hasta 2020 las recuperaciones por recuperar o aclarar de la auditoria comienzan a mostrar una tendencia al alza, alcanzando en 2020 a cubrir el cien por ciento de las mismas. Por el contrario, las recuperaciones en procedimiento resarcitorio se elevaron de 2010 a 2015, pasando del diez al cuarenta por ciento, sin embargo, en 2016 se muestra una abrupta caída al llegar al cero por ciento, cifra en la que se mantendrán hasta el 2020, importante resaltar que en 2018 se designa un nuevo titular de la ASF hasta el año 2026.

Casos que exponen el riesgo moral dentro de la ASF

En la estafa maestra, la ASF “*detectó las irregularidades e interpuso 20 denuncias penales ante la Procuraduría General de la República por la presunción de delitos cometidos tipificados como fraude y crimen organizado*” (Roldán , Castillo, & Ureste, 2018). De igual forma, la ASF cesó en el cargo de auditora forense a Muna Dora Buchahin, quien sacó a la luz los esquemas de desvío de recursos públicos en la Estafa Maestra, sin embargo, a pesar de que exhibió uno de los casos de mayor corrupción, Buchahin fue cesada de su cargo dentro de la ASF.

De igual forma, los problemas de riesgo moral por parte de la ASF dentro del caso de la estafa maestra ponen en duda el desempeño del auditor especial de seguimiento Isaac Rojkind Orleansky, quien colaboró con Rosario Robles en la extinta Secretaría de Desarrollo Social (2012-2015), esto en el momento que se dieron las irregularidades en el manejo de recursos públicos y fondos que hoy día tienen en proceso penal a la aludida secretaria. Luego de que resultara imposible sostener su permanencia en el cargo, Rojkind Orleansky, presentó su

renuncia por su pasado como colaborador de Rosario Robles. El auditor especial colaboró con Robles en la extinta Secretaría de Desarrollo Social cuando se dieron las irregularidades en el manejo de fondos que hoy tienen a la ex funcionaria bajo proceso penal. Importante resaltar que desde la renuncia de Orleansky (28 de abril de 2021) el cargo de auditor especial de seguimiento dentro de la ASF se ha mantenido acéfalo.

Por lo que respecta al caso Odebrecht, *“la ASF detectó que Pemex pagó 61% más de lo señalado en un contrato a la empresa brasileña Odebrecht por obras en la refinería de Tula Hidalgo, de igual forma en dicha revisión, la ASF determinó que Pemex contrató a Odebrecht pese a que no cumplía con la experiencia ni la capacidad técnica para realizar la obra”* (Navarro, 2017), así, dichos trabajos de construcción fueron a su vez subcontratados a otra empresa, misma que era una empresa de papel o empresa fantasma. Sin embargo, en lo que respecta al caso Odebrecht, la ASF fue de las últimas entidades de fiscalización en la región latinoamericana en ahondar en dicho escándalo de corrupción (2021), prescribiendo con ello los delitos acaecidos en la campaña de 2012 del ex mandatario Enrique Peña Nieto, mientras que países como Argentina (2017), Colombia (2017) o Brasil (2016) ya se habían iniciado procesos en contra de la constructora y los servidores públicos involucrados en el escándalo de corrupción.

Un escándalo reciente dentro del manejo de la ASF es el cese temporal de Agustín Caso Raphael en su cargo como Auditor Especial de Desempeño, ocupando el cargo a la fecha Tizoc Villalobos Ruiz. Agustín Caso quien fue responsable de evaluar el costo de la cancelación del nuevo aeropuerto de Texcoco informó en un comunicado emitido por la ASF el pasado 22 de febrero de 2021, las inconsistencias en la cuantificación realizada en relación con el costo de cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de México (NAIM). De acuerdo con el tercer informe de la Cuenta Pública 2019, la cancelación del Nuevo Aeropuerto en Texcoco tuvo un costo de 331,996 millones, es decir, 232% más de lo que informó el presidente López Obrador.

Dichos escándalos acaecidos dentro de la ASF son muestra del posible riesgo moral existente en la toma de decisiones dentro de la dependencia de fiscalización, a saber, en el caso de la estafa maestra, la auditora que informó sobre la existencia de un posible desvío de recursos fue cesada del cargo sin razón aparente por el recién nombrado auditor superior de la

federación. El rezago en las investigaciones por parte de la auditoría en el caso Odebrecht pueden acarrear la prescripción de delitos de los involucrados y con ello la impunidad. De igual forma, el cese temporal de un auditor por informar de la elevación en el costo del NAIM durante la presente administración pareciera obedecer más a fines políticos que a un mal desempeño en las funciones del servidor público.

La ASF como entidad fiscalizadora por excelencia, indaga sobre los posibles actos de corrupción y malversación de recursos públicos ya sea de servidores públicos como de particulares. Después de realizar sus auditorías y haber encontrado la consumación de faltas no graves, faltas graves e incluso delitos por hechos de corrupción, es deber de la auditoría el informar de dichas faltas y delitos a las entidades encargadas de emitir sanciones y penas, así, en el siguiente apartado se realiza un estudio de las tres entidades sancionadoras del Sistema Nacional Anticorrupción.

3.3.- Entidades Sancionadoras

Son tres las dependencias del sector público encargadas de sancionar las faltas no graves, graves y delitos por hechos de corrupción que sean del conocimiento de la ASF, a saber, la Secretaría de la Función Pública es la entidad encargada de sancionar aquellas faltas no graves cometidas por servidores públicos, el Tribunal de Justicia Administrativa sancionará las faltas graves y, finalmente, la Fiscalía General de la República a través de su Fiscalía Anticorrupción, se encarga de aplicar las penas por aquellos delitos por hechos de corrupción por los cuales presente querrela la propia auditoría.

La Secretaría de la Función Pública (SFP) tiene a su encargo toda sanción de carácter administrativo que merezca el servidor público que incurra en faltas administrativas, el titular de la SFP es propuesto por el presidente y aprobado por el Senado, así, el actual secretario de la función pública es el maestro Roberto Salcedo Aquino. La Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), refiere que “tratándose de actos u omisiones cometidos por servidores públicos, calificados como faltas administrativas no graves, la SFP tiene competencia para iniciar, substanciar y resolver dichos procedimientos de responsabilidad administrativa” (LGRA, 2021). Cuando la SFP detecte que se han cometido

faltas graves por parte de algún servidor público, informará al Tribunal para que el mismo resuelva la imposición de la sanción correspondiente, de igual forma, en el caso de que derivado de las investigaciones de la SFP acontezca la presunta comisión de algún delito, la misma presentará la denuncia ante la Fiscalía.

Las sanciones previstas por la SFP por faltas no graves son: la amonestación, la suspensión del cargo, la destitución del empleo y, la inhabilitación temporal para desempeñar cargos públicos.

Por su parte, la Fiscalía especializada en combate a la corrupción, dependiente de la Fiscalía General de la República, tiene a su encargo la investigación y sanción de delitos relacionados con hechos de corrupción, a saber, el Código Penal Federal (CPF) contempla en su título décimo los delitos por hechos de corrupción los cuales se encuentran entre los artículos 212 al 224, además de los artículos 400 y 400 BIS del mismo ordenamiento título vigésimo tercero sobre el encubrimiento y operaciones con recursos de procedencia ilícita, es decir, lavado de dinero.

Con base en la legislación penal, la Fiscalía impondrá por los delitos por hechos de corrupción, las penas privativas de la libertad (prisión) previstas por el Código Penal Federal.

Finalmente, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) tiene facultades para emitir aquellas resoluciones que prevean sanciones a las faltas graves cometidas por servidores públicos. El Tribunal conocerá de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y Particulares Vinculados con Faltas Graves promovidas por la SFP o por la ASF para la imposición de las sanciones a que haya lugar.

El TJA prevé como sanciones por faltas graves: la destitución del servidor público y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, además, los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, su inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales.

Tabla 3.4.- Sanciones y penas por entidad sancionadora.

Entidad sancionadora	Tipos de faltas
SFP	Faltas no graves Incumplimiento del servicio público, la no presentación de la declaración patrimonial, el no revisar que los contratos públicos realizados por particulares se vean afectados por conflictos de interés de las partes.
TJA	Faltas graves El cohecho, el peculado, el desvío de recursos públicos, la utilización indebida de información, el abuso de funciones, la actuación bajo conflicto de interés, la contratación indebida, el enriquecimiento oculto o el ocultamiento de conflicto de interés, la simulación de actos jurídicos, el tráfico de influencias, el encubrimiento, el desacato y el nepotismo, el uso indebido de recursos públicos y el soborno.
Fiscalía	Delitos por hechos de corrupción El ejercicio ilícito de servicio público, el abuso de autoridad, el uso indebido de atribuciones y facultades, la concusión, la intimidación, el ejercicio abusivo de funciones, la coalición de servidores públicos, el tráfico de influencias, el cohecho, el peculado y, el enriquecimiento ilícito.

Fuente: elaboración propia con datos extraídos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y del Código Penal Federal.

Sobre la trayectoria académica y profesional de las entidades sancionadoras del SNA

Se aborda a continuación la trayectoria tanto en el ámbito de la academia como en la vida laboral de los tres titulares de las dependencias sancionadoras del SNA esto con el fin de conocer los alcances de los distintos servidores públicos que encabezan estas importantes dependencias anticorrupción, a saber, se abordan las trayectorias de Roberto Salcedo Aquino, secretario de la función pública, Anzures Uribe Rafael, magistrado presidente del TJA, Alejandro Gertz Manero, fiscal general de la república y, finalmente, María de la Luz Mijangos Borja, quien al momento funge como la titular de la fiscalía especializada en combate a la corrupción, puesto designado por el propio fiscal general.

Tabla 3.5.- Trayectoria académica y profesional de los titulares de las tres dependencias sancionadoras.

Dependencia	Nombre	Formación académica	Trayectoria profesional
SFP	Roberto Salcedo Aquino	Licenciado en Ciencias	Subsecretario de Fiscalización y Combate a la Corrupción de la Secretaría de la Función Pública (2018-2021). PRI-MORENA

	(secretario de la función pública) junio de 2021	Políticas y Administración Pública por la UNAM	Auditor especial de desempeño en la ASF. (2000-2018) PAN-PRI Subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Social. (1998-2000) PRI Director General Adjunto del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. (1995-1998) PRI Oficial mayor del Secretaría de Relaciones Exteriores. (1993-1994) PRI Oficial mayor del Departamento del Distrito Federal. (1988-1993) PRI
TFJA	Anzures Uribe Rafael (magistrado presidente del tribunal) enero 2020	Abogado egresado de la Escuela Libre de Derecho	Magistrado de Sala Superior adscrito a la Primera Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (2012-2020) PRI-MORENA Magistrado de la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (2011) PAN Magistrado en la Segunda Ponencia de la Primera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. (2009-2011) PAN Subprocurador de servicios de la Procuraduría Federal del Consumidor (2009) PAN
FGR	Alejandro Gertz Manero (fiscal general de la república) enero 2019	Abogado por la Escuela Libre de Derecho y Doctor en Derecho por la UNAM.	Rector de la Universidad de las Américas, A.C. (1995-2018) Diputado Federal en la LXI Legislatura en la que se desempeñó como presidente de la Comisión de Marina. (2009-2012) CONVERGENCIA Secretario de Seguridad Pública Federal y Comisionado General de la Policía Federal Preventiva. (2000-2004) PAN Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal. (1998-2000) PRD Primer presidente y fundador del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del Distrito Federal. (1998) PRD Procurador Federal de la Defensa del Trabajo. (1976-1983) PRI Primer Coordinador Nacional de la Campaña contra el Narcotráfico. (1976) PRI Secretario General del Instituto Nacional de Antropología e Historia. (1970-1971) PRI
Fiscalía Anticorrupción	María de la Luz Mijangos Borja (titular de la fiscalía especializada en combate a la corrupción) 2019	<i>Licenciada en Derecho por la Universidad Iberoamericana y doctora en Economía Aplicada al Derecho por la Universidad Complutense de Madrid.</i>	Coordinadora de asesores de un consejero Electoral del INE. (2010-2018) PAN-PRI Contadora Mayor de Hacienda. (2000-2008) PAN

Fuente: elaboración propia con datos extraídos del anexo 3

De las tres entidades que conforman la parte del SNA encargada de sancionar los actos de corrupción cometidos por servidores públicos y particulares, se observa que, en el ámbito académico, dos de los titulares (SFP, TJA) no cuentan con estudios de posgrado, por su parte, Alejandro Gertz Manero (Fiscalía) tiene estudios de doctorado por la UNAM.

En el ámbito laboral o profesional, Roberto Salcedo Aquino titular de la SFP ha trabajado para el gobierno federal militando en el PRI y ahora como titular de dicha secretaria por MORENA, a su vez, el magistrado presidente del TJA, Anzures Uribe Rafael, se ha desempeñado durante toda su trayectoria profesional dentro del poder judicial de la federación, debiendo su puesto a su labor como juzgador dentro de la carrera judicial y, finalmente, Alejandro Gertz Manero, actual fiscal de la república, ha ocupado diversos cargos tanto públicos (PRI, PR, PAN, Convergencia) como privados, destacando su legislatura en una diputación federal entre 2009 y 2012, debiendo su éxito en el sector público y la administración federal a razón de su trayectoria profesional en el ámbito de la seguridad pública.

Algunos problemas que se vislumbran en la función sancionadora del SNA

A continuación, se abordan tres problemáticas que acaecen dentro de las entidades sancionadoras del sistema anticorrupción mexicano, se analiza en un primer momento la captura política surgida recientemente dentro de la fiscalía así como la remoción de los titulares de función pública para cubrir un escándalo de corrupción que involucra al expresidente Peña Nieto, finalmente, se muestra el rezago en los procesos de la estafa maestra y Odebrecht así como su falta de sanción por parte de las autoridades.

Captura política

En lo tocante a la captura política vista recientemente dentro de la fiscalía, caso en el que el fiscal de la república Gertz Manero hiciese uso faccioso de las instituciones del Estado para utilizar el aparato institucional de la fiscalía en la persecución de dos ciudadanas mexicanas, a saber, “el Estado faccioso es la expresión de la corrupción organizada y sistemática que ha condicionado la vida cotidiana, se trata de un grupo faccioso de gobernantes que se organiza

desde la cumbre del poder político para efectuar una facturación propia de sus intereses” (Quiroga, 2020).

La muerte del hermano del fiscal Gertz Manero, Federico Gertz, sucedió en la Ciudad de México en septiembre de 2015 cuando el segundo contaba con 82 años de edad, a saber, el estudio de los forenses señaló como causa de muerte una congestión visceral generalizada, así, Alejandro Gertz, denunció dicha congestión como resultado del maltrato infligido por parte de la esposa de su hermano y las hijas de esta. “En aquel entonces, Gertz señaló que la Fiscalía de la capital evitaba investigar el caso por asuntos políticos. Ahora, cinco años después, una de las hijas está en prisión acusada de homicidio” (Ferri, 2020).

La suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) otorgó la libertad inmediata a Alejandra Cuevas Morán y canceló la orden de aprehensión contra Laura Morán, ambas acusadas de homicidio por omisión por Federico Gertz Manero, hermano del actual titular de la FGR. Lo anterior se da después de que el fiscal Alejandro Gertz Manero culpaba a Alejandra Cuevas y a su madre Laura Morán de la muerte de su hermano, ya que, según el funcionario, estas mujeres no cuidaron debidamente de su familiar, provocándole su muerte, así, en los proyectos de sentencia avalados por unanimidad el 28 de marzo de 2022 (Zerega, 2022), el ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena estableció darles un amparo liso y llano a ambas mujeres, lo que significa la concesión absoluta del amparo.

“No hay forma de calcular la magnitud del golpe que ha sufrido este lunes el fiscal general de la República, Alejandro Gertz. Tampoco sus consecuencias. Totalmente fuera de guion hasta hace unas semanas, el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) abre un periodo de incertidumbre en la dependencia. Gertz acusa a su cuñada y sobrina política del asesinato por omisión de cuidados de su hermano enfermo. Los ministros han hablado claro y han coincidido en que la acusación no se sostiene” (Ferri, 2022).

Dentro de la SFP, en el caso de la casa blanca se dio una investigación por conflicto de interés del expresidente Enrique Peña Nieto, el caso hace referencia al escándalo político en México derivado de un reportaje periodístico publicado el 9 de noviembre de 2014 por el equipo de investigación de la periodista Carmen Aristegui, mismo que devino en una investigación por presunto conflicto de interés, en la que el presidente y su exesposa fueron exonerados.

La Secretaria no procedió a emitir las sanciones correspondientes toda vez que el expediente del proceso iniciado por el entonces secretario de Función Pública, Virgilio Andrade, desapareció al tomar posesión del puesto como nueva secretaria de dicha dependencia Irma Eréndira Sandoval, siendo la única copia del documento (Soto, 2019). Importante resaltar que, Virgilio Andrade fue designado secretario de función pública a raíz de la divulgación de dicho caso de conflicto de interés que involucraba al expresidente priista Enrique Peña Nieto.

Rezago en los procesos

Por lo que respecta al rezago en la resolución de casos en materia judicial, es decir, de los procesos llevados a cabo ante el TJA, en el caso periodístico de la estafa maestra, el 19 de marzo de 2020 la Cámara de Diputados con 271 votos a favor, encontró elementos para acusar a Rosario Robles ante el Senado de la República (Dof, 2022), esto por actos y omisiones en perjuicio de los intereses públicos de la nación, así, “Rosario Robles, exsecretaria de Desarrollo Social en el gobierno de Peña Nieto, acudió a la Fiscalía General de la República a entregar su pasaporte y realizar su primera firma periódica como medida cautelar, esto luego de que un juez de control del reclusorio sur, determinó sustituirle a la exfuncionaria federal la prisión preventiva después de tres años” (Cortés, 2022).

Por su parte, el 13 de febrero de 2020 Emilio Lozoya exdirector de Pemex, enfrentó su primera audiencia tras ser arrestado en España, esto por los delitos de delincuencia organizada, cohecho y operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Dichos casos, el de Rosario Robles y Emilio Lozoya, ambos involucrados en escándalos de corrupción como lo son la Estafa Maestra y Odebrecht, se vienen gestando desde inicios del año 2020, es decir, los procesos judiciales llevados a cabo para emitir las sanciones correspondientes por el desvío de recursos públicos tardaron casi dos años en surtir efecto, hoy día, Rosario Robles cumple su condena en libertad provisional tras tres años en prisión y Emilio Lozoya cuenta con un amparo otorgado por un juez sobre la prisión preventiva impuesta por el caso Odebrecht.

En lo que respecta al caso Odebrecht, es probable que la investigación no lleve a proceso penal alguno a los implicados, toda vez que los delitos acaecidos en la campaña electoral del expresidente Peña Nieto en 2012 ya prescribieron. La prescripción está prevista en los

artículos 100 y 115 del Código Penal y la misma es una figura jurídica que imposibilita la actuación de las autoridades por haber prescrito el delito por el transcurso del tiempo.

Dentro de las organizaciones presentadas en esta sección, a saber, la participación institucionalizada que realiza el Comité de Participación Ciudadana, la labor de fiscalización llevada a cabo por parte de la Auditoría Superior de la Federación y, la función sancionadora ejercida por la triada conformada por la Secretaria de la Función Pública, el Tribunal de Justicia Administrativa y la Fiscalía General de la República a través de la Fiscalía Anticorrupción, son diversos los retos a enfrentar para lograr una función óptima y plena del sistema anticorrupción mexicano.

Existen dentro del aparato anticorrupción mexicano grandes coyunturas como lo son la captura política, improvisación en el servicio público, falta de independencia, riesgo moral o rezagos en los procesos judiciales, promoviendo a su vez estas problemáticas la corrupción e impunidad. Los problemas expuestos en este capítulo dilucidan lo endeble del Sistema Nacional Anticorrupción, los servidores públicos encargados de investigar actos de corrupción son designados o removidos según intereses políticos, no teniendo un sistema de vigilancia independiente del sistema partidista mexicano que promueva la autonomía de gestión, investigación, persecución y sanción de la corrupción en México.

En el siguiente y último capítulo, se realiza una propuesta que coadyuve a una mejora en el funcionamiento del andamiaje institucional-organizacional del sistema de combate a la corrupción en México, tomando experiencias de éxito en la materia llevadas a cabo en Latinoamérica a través de las distintas agencias anticorrupción vistas en el capítulo primero del presente trabajo de investigación.

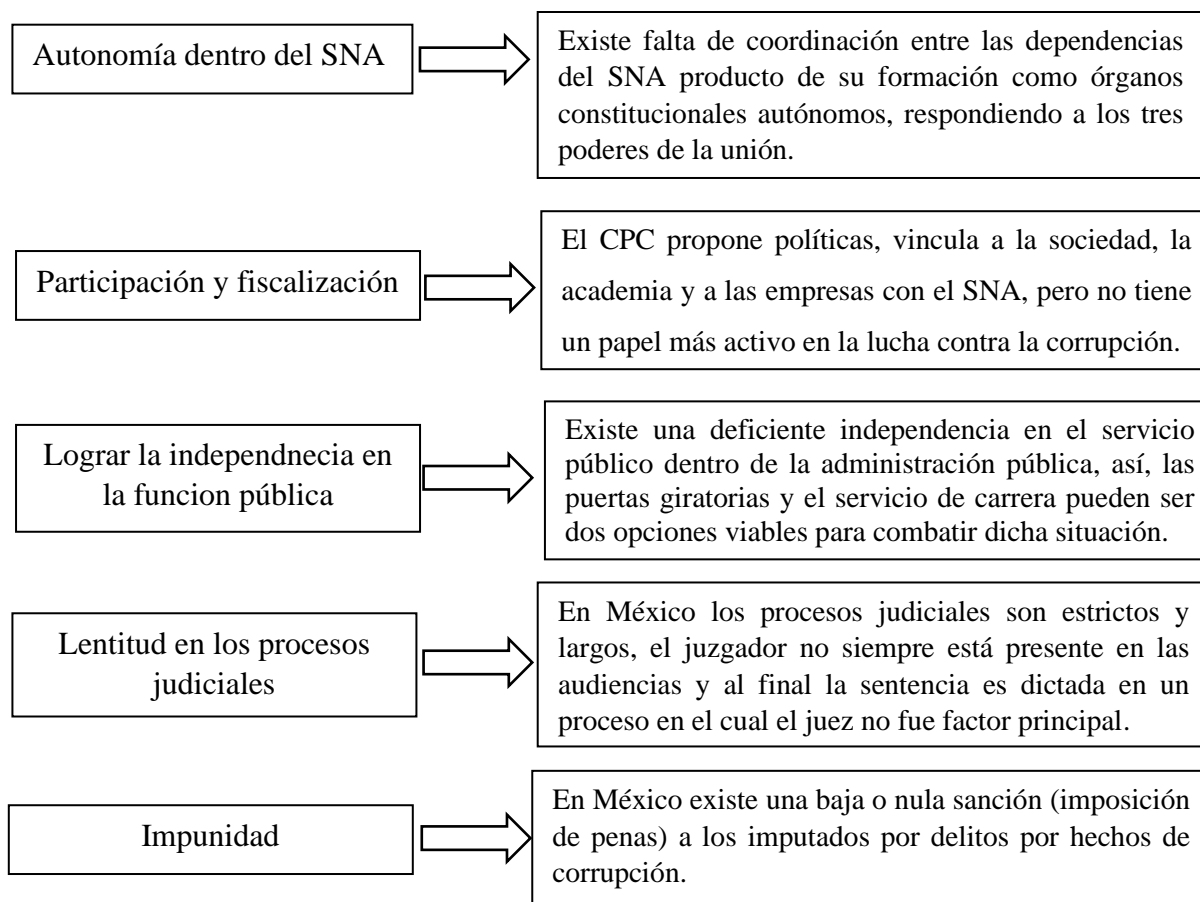
Propuestas de reforma al Sistema Nacional Anticorrupción

A lo largo de los tres capítulos anteriores, se revisó que el problema público de la corrupción existente en México es agravado por la ineficiencia y falta de eficacia en el sistema anticorrupción mexicano. En esta investigación se señala que diversos problemas promueven que la corrupción siga siendo perene, así, desde el año 2012 los índices de corrupción en el Estado mexicano se han mantenido en niveles alarmantes y en los últimos años no se perciben grandes cambios. En años recientes el gobierno mexicano se ha esforzado en combatir la corrupción mediante la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), mismo que pretende articular el trabajo de diferentes instituciones en lo tocante a la prevención, investigación y sanción de actos de corrupción. No obstante, sus resultados no son contundentes.

Cabe recordar las funciones del SNA, estas son la fiscalización de los recursos públicos mediante la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el tener un control interno de la gestión de los recursos públicos a través de la Secretaría de la Función Pública (SFP), la investigación de los delitos por hechos de corrupción por conducto de la Fiscalía (Fiscalía General de la República) y, garantizar la impartición de justicia en la resolución los procesos judiciales con el Tribunal de Justicia Administrativa (TJA).

En el capítulo precedente se mostraron diversas problemáticas existentes dentro del SNA, a saber, entre las causas identificadas se encuentra la (a) falta de coordinación entre las distintas entidades que integran el sistema, (b) la captura de los funcionarios, (c) lentitud en los procesos judiciales, así como (d) la impunidad o falta de sanción en los actos de corrupción. En la figura 4.1 se pueden visualizar cuatro distintas problemáticas identificadas dentro del SNA, a saber, la autonomía y falta de coordinación entre las distintas dependencias que lo conforman, la poca participación que tiene el comité en la lucha anticorrupción, la lentitud en la solución de los procesos judiciales y la impunidad acaecida en el país.

Figura 4.1.- Problemáticas vislumbradas dentro del SNA



Fuente: elaboración propia.

En las siguientes secciones se presentan de manera aislada las cuatro problemáticas vislumbradas dentro del sistema anticorrupción mexicano, a saber, la falta de coordinación dentro del SNA, mejorar la participación ciudadana a través de un trabajo en conjunto del comité y la auditoria, lograr la independencia en la función pública, atenuar la lentitud en la resolución de los distintos procesos que llegan al tribunal y finalmente, combatir la impunidad imperante en el país por los delitos cometidos por hechos de corrupción.

4.1.- Mejorar la coordinación en el Sistema Nacional Anticorrupción

Dentro de esta primera sección se resume el problema de coordinación y autonomía acaecido entre las distintas dependencias que conforman el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), así, se propone un cambio en el paradigma imperante mediante una reforma constitucional y legal en lo tocante a dichas entidades que combaten a la corrupción a través de los organismos constitucionales autónomos.

La falta de coordinación entre las distintas dependencias y entidades que conforman al SNA, se considera en esta investigación, producto de su formación como órganos constitucionales autónomos, pues todas ellas cuentan con cierta autonomía tanto de gestión como de presupuesto, así, las entidades que conforman el SNA responden a diferentes lógicas, independientemente de su autonomía, a los tres poderes de la unión: la SFP al Ejecutivo Federal, el TJA al poder judicial y la fiscalización superior (ASF) al poder legislativo.

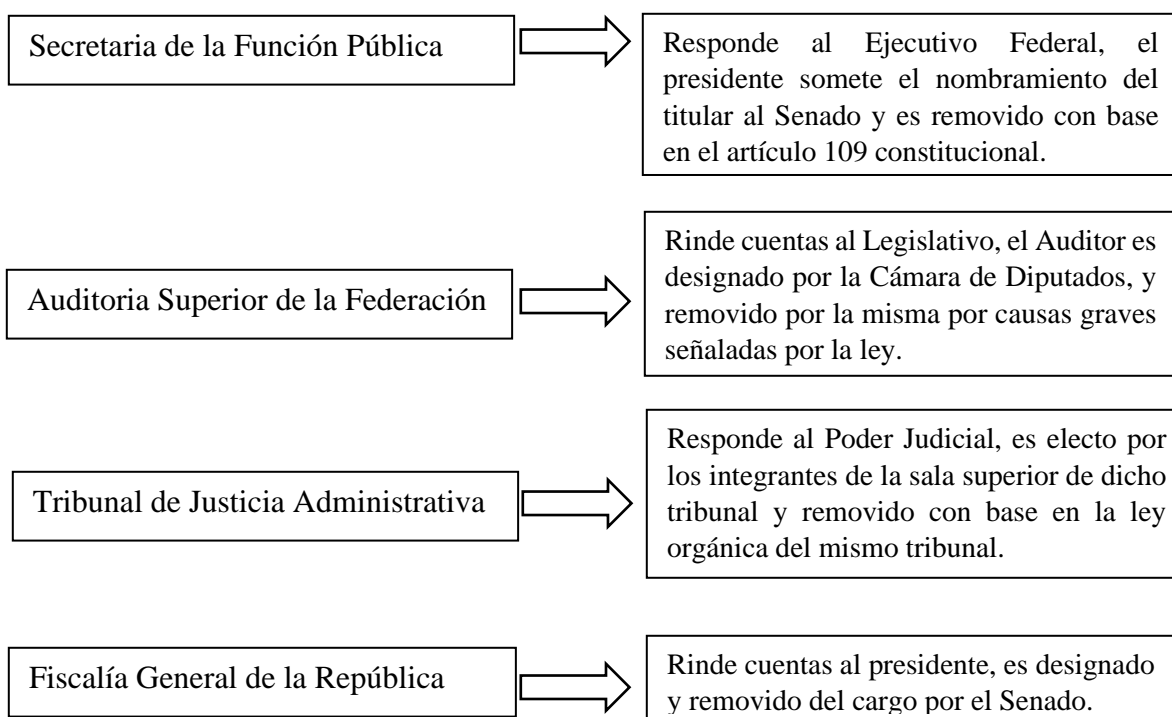
Es necesario señalar que el SNA es un organismo que pretende crear pesos y contrapesos, el sistema es resultado de una reforma sustancial al sistema de combate a la corrupción en México, esto implicó la reducción monopólica del ejecutivo sobre los otros dos poderes federales. Esto es así, puesto que frecuentemente es el titular del ejecutivo federal quien controla a discrecionalidad tanto las fuerzas armadas, el servicio público mediante la administración federal, así como su injerencia en el poder judicial y los medios informativos. En consecuencia, se considera tanto en la academia como en los organismos internacionales que, *“los poderes legislativo y judicial deben ser fortalecidos para asegurar su independencia del Ejecutivo, puesto que muchas veces, dichas ramas de gobierno están ligadas a un partido oficialista, lo cual pone en entredicho su credibilidad y su imparcialidad”* (PNUD, 2007).

En el SNA se pretende construir ambientes de colaboración entre los poderes en favor del Estado, para lograr con ello deliberación y consenso para definir las actividades, aspiraciones y en sí un equilibrio en las actividades, aspiraciones y satisfacciones que promuevan el desarrollo social de los habitantes de una nación. De igual forma, si se traslada dicho concepto a grupos colectivos, organizaciones civiles, entre otros, la búsqueda de una armonía implica una colaboración de poderes tanto políticos como económicos (Andrea, 2010). La dinámica de equilibrio de poderes, entre el legislativo, ejecutivo y judicial, es vital para que no existan arbitrariedades en el sistema político y en la toma de decisiones de política pública.

En años recientes se han llevado a cabo reformas legales tendientes a reducir el poder del ejecutivo, así, se reformó el artículo 27 constitucional para que ningún servidor público gane un mayor salario que el presidente, de igual forma, se modificó el numeral 108 de la constitución federal para que el ejecutivo pueda ser juzgado por delitos de corrupción y se suspende el fuero a todo servidor público incluido el propio presidente de la república. Hoy en día, el presidente de la república no designa a los altos mandos de la administración pública, sino que el ejecutivo realiza una propuesta al congreso para que el mismo ratifique, a la cámara de diputados para que ratifique al auditor de la federación, o bien al senado de la república para que ratifique los nombramientos del secretario de función pública y del fiscal general.

A pesar de una reducción de la centralización del Estado, hoy en día se puede encontrar una falta de coordinación entre las distintas entidades que conforman al SNA. Esta situación es producto de su formación como órganos constitucionales autónomos, a saber, todas ellas (CPC, ASF, SFP, TJA, FGR) cuentan con cierta autonomía tanto de gestión como de presupuesto.

Figura 4.2.- Autonomía institucional dentro del SNA



Fuente: elaboración propia.

Las distintas instituciones o entidades pertenecientes al SNA responden cada una, independientemente de su autonomía, a los tres poderes de la unión, así, Función Pública responde al Ejecutivo Federal, el Tribunal de Justicia Administrativa al poder judicial y el órgano fiscalizador del Estado, la Auditoría, le rinde informe al poder legislativo, y finalmente, el fiscal le rinde cuentas al ejecutivo, mismo que puede ser removido de su cargo por el presidente mediante el artículo 102 constitucional, por lo anterior, no existe actualmente una coordinación verdadera en el sistema vigente de combate a la corrupción en México.

Órganos constitucionales autónomos

Como propuesta de solución al problema de coordinación en entre las entidades pertenecientes al SNA, se requiere dar una reforma legal sobre los órganos constitucionales autónomos, las dependencias que conforman el SNA son lo que se conoce como órganos constitucionales autónomos, toda vez que son creados mediante la constitución federal y no son parte de ningún poder público (legislativo, ejecutivo o judicial) esto porque cuentan a su vez con independencia y estructura orgánica propias, es decir, autonomía, aunque en la práctica sí que responden como se refirió con antelación a algún poder federal.

Sobre los órganos constitucionales autónomos, como lo son las distintas dependencias que conforman el SNA, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) refiere en una jurisprudencia emitida en 2007 que:

“Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado” (SCJN, 2006).

Sobre la reforma que se debe dar para mejorar la coordinación en el SNA, esta debe ir encaminada a reorganizar o reformar el texto constitucional, toda vez que el legislador coloca dichas dependencias en artículos diversos y arbitrarios, la constitución refiere su estructura y funcionamiento solamente de una forma reglamentaria, así, dicha reforma debe ir encaminada a la creación de un título especial dentro del texto constitucional para agrupar dichos órganos autónomos.

Finalmente, para Santiago Nieto la autonomía institucional y los órganos constitucionales autónomos son indispensables para afianzar la democracia institucional en el país, así, refiere que *“no se puede tener una posición de enfrentamiento, sino de colaboración, es importante que los órganos autónomos estén coordinados, sin que esto sea una afectación a la autonomía”* (Jiménez, 2021).

Del federalismo al centralismo dentro del SNA

Otra propuesta dentro de una mejora en la coordinación del SNA acaece en la necesidad de que los distintos titulares de las dependencias que conforman el andamiaje anticorrupción (CPC, ASF, SFP, TJA, Fiscalía) se muestren en foros, o actos públicos, para dar un informe sobre la situación actual de sus distintos departamentos, así como el trabajo hecho en el combate a la corrupción.

En México el Estado basa la distribución de facultades y competencias de sus instituciones en un sistema o pacto federal, a saber, existen tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), dado el sistema federalista mexicano, las dependencias del SNA obedecen a distintos ordenes o niveles de gobierno, rinden informes y sus titulares son propuestos o removidos por alguno de los tres poderes de gobierno, a saber, *“podría pensarse que la descentralización limita la corrupción al facilitar el monitoreo ciudadano a los funcionarios, pero la investigación dice lo contrario: los estados federalistas tienden a ser más corruptos que los centralistas”* (Amparán, 2009).

La respuesta no es cambiar el pacto federal inmerso en la constitución sino centralizar los informes de los titulares del sistema anticorrupción mexicano para dotarlo de una mejor fiscalización por parte de un solo poder y orden federal.

4.2. De participación ciudadana a fiscalización ciudadana

Otro problema dentro del SNA es la falta de una verdadera participación ciudadana por parte del Comité de Participación Ciudadana (CPC) que coadyuve de manera activa y no pasiva o expectativa en la fiscalización a cargo de la Auditoría Superior de la Federación.

Siguiendo las tendencias de la llamada nueva gestión pública, la administración pública en México se ha venido reformando tanto a nivel académico al igual que en el campo gubernamental, así, se trata de lograr una mayor democratización mediante la dotación a la ciudadanía de una mayor intervención en lo tocante al diseño de las políticas públicas del Estado. Tal es el caso del CPC, *“durante la Presidencia de Ernesto Zedillo se comienza a elaborar un Programa de Modernización de la Administración Pública, y es en el sexenio de Vicente Fox, donde dicha reforma se orienta al combate a la corrupción y a la transparencia”* (Montemayor, 2018).

Como se hizo referencia en capítulos precedentes, el CPC tiene entre sus funciones, la capacidad para generar propuestas de política pública en lo tocante al combate a la corrupción en México, a saber, *“en términos generales, la participación ciudadana es el involucramiento de los individuos en el espacio público estatal y no estatal desde su identidad de ciudadanos, es decir, de integrantes de una comunidad política. Esta participación está vinculada a los modelos de democracia y al tipo de relación gobierno-sociedad que se quiere construir”* (Martínez M. T., 2009). El CPC siendo un órgano de carácter constitucional perteneciente al SNA, está capacitado entre otras cosas, para proponer políticas anticorrupción y vincular a la sociedad civil, la academia y al sector empresarial con las instituciones que integran el Sistema anticorrupción mexicano.

El Comité de participación ciudadana (CPC) conforma la categoría de lo que se conoce como participación institucionalizada, se encarga de proponer políticas anticorrupción y vincular a la sociedad civil, la academia y al sector empresarial con las instituciones que integran al SNA, el comité está integrado por cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción, los mismos son elegidos por una comisión de selección del Senado de la República.

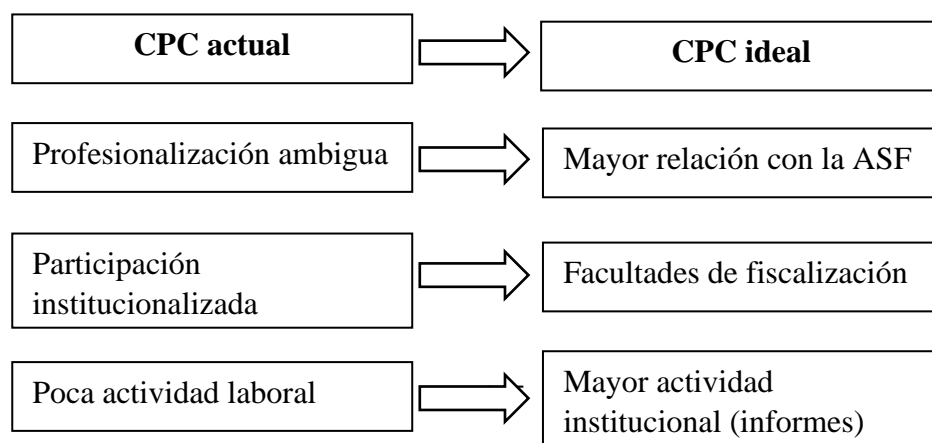
Es trabajo del comité la realización de mesas de trabajo, sesiones informativas y de rendición de cuentas, acopio de información y organización de foros con la sociedad civil, todo ello con el fin de proponer soluciones en lo tocante a la prevención, detección, investigación y sanción de hechos de corrupción. Sin embargo, a partir del momento de la integración del actual comité (28 de septiembre de 2021) y hasta la fecha, únicamente se ha realizado un comunicado en donde expresan su compromiso a trabajar bajo los principios de ética, integridad y transparencia conforme al espíritu del SNA.

Dentro del CPC se percibe una profesionalización ambigua, encontrándose dentro de sus miembros abogados, politólogos e ingenieros; con experiencia laboral diversa, ya sea en el ámbito académico, en el sector privado de la economía, o bien en la administración pública en sus distintos niveles de gobierno. El comité se vio afectado en su legitimidad y transparencia al acaecer una captura política en su nulo funcionamiento durante un periodo de nueve meses, tiempo durante el cual el mismo contó únicamente con uno de sus cinco integrantes.

Formalizar nuevas facultades para el CPC

Para mejorar la capacidad de la participación ciudadana actual llevada a cabo a través del CPC, se pretende dotar al comité actual de facultades de fiscalización, que el mismo realice una mayor actividad a través de la presentación de sus informes y políticas anticorrupción, de igual forma, que el comité cuente con una profesionalización uniforme por parte de sus distintos integrantes.

Figura 4.3.- Del comité actual al comité ideal



Fuente: elaboración propia.

Como se ha señalado, la reforma al sistema de combate a la corrupción debe ir encaminada, primeramente, con la promoción de entidades críticas, libres de influencias y presiones por parte de la clase política, así, el CPC pretendería promover una sociedad civil activa en el frente a la lucha contra la corrupción.

Para exponer algunas propuestas de cambio para el CPC en México, refieren algunos autores que: *“la falta de voluntad política y los límites a los poderes públicos, así como la falta de calidad en el soporte técnico por parte de la administración pública, impacta en la baja efectividad de dichos comités y su habilidad para jugar un rol aún mayor en la lucha contra la corrupción”* (Pelizzo & Kinyondo, 2014).

Se identifica que la efectividad de los comités ciudadanos puede juzgarse por la cantidad de actividades que los mismos efectúan, en otros casos, el éxito de los comités se da en la frecuencia en que estos pueden inferir en la política pública del Estado (McGee, 2002), finalmente, la literatura sostiene de igual forma que el éxito del buen funcionamiento de un comité se da en su habilidad para recuperar dinero malversado por servidores públicos corruptos.

“Los comités ciudadanos analizados tienen una mayor actividad institucional que los comités del resto del mundo, un estudio del número de reuniones sostenidas por dichos comités, arrojó que los mismos se reúnen con regularidad y frecuencia, a saber, de 66 a 78 veces al año (el porcentaje de reuniones de la mayoría de los comités en el resto del mundo es de 46 reuniones al año)” (Pelizzo & Kinyondo, 2014).

El éxito de los comités se encuentra estrechamente ligado a la relación que los mismos tienen con la institución fiscalizadora, quien en el caso de México es la Auditoría Superior de la Federación, así, *“todos los comités ciudadanos analizados tienen el derecho para examinar*

el trabajo del auditor general, sus informes de resultados y hacer observaciones al trabajo del mismo” (Pelizzo & Kinyondo, 2014).

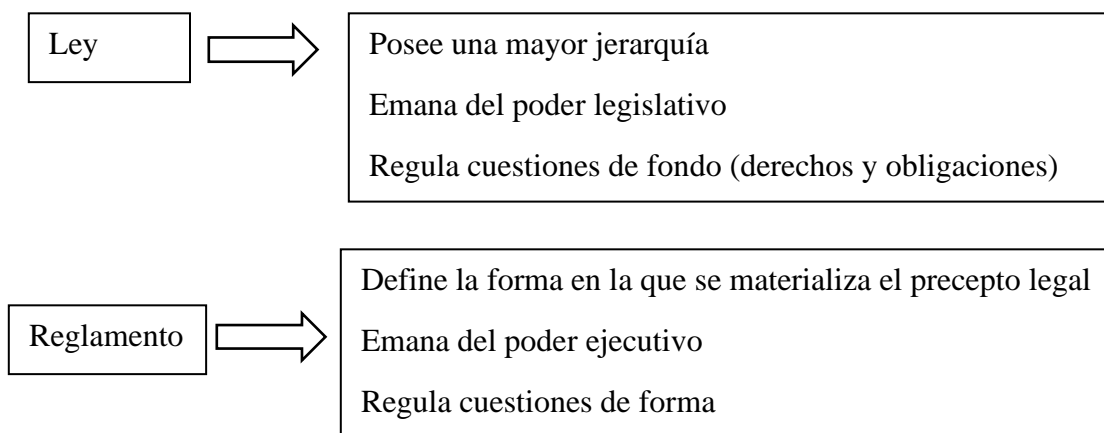
A diferencia del CPC mexicano, los comités presentados en esta sección entregan más de un informe anual de resultados, tienen facultades para realizar observaciones al trabajo realizado por el auditor general. Por el contrario, en México la participación ciudadana no tiene injerencia alguna en el trabajo llevado a cabo por la ASF, de igual forma el CPC únicamente hace entrega de un informe final de resultados por año, es decir, su función dentro del sistema anticorrupción mexicano o bien dentro del SNA, es una función pasiva. Otro problema acaecido en nuestro país es la falta de voluntad política para que se dé un buen funcionamiento dentro del comité, así quedó demostrado en el capítulo precedente con el nulo funcionamiento que tuvo durante seis meses el CPC a falta de cuatro de los cinco miembros que deben conformarlo.

Dotar de una ley propia al CPC

Un cambio en el paradigma imperante dentro del CPC debe darse con la creación de una legislación que dote de una mayor autonomía al comité, toda vez que de momento en el país no existe una ley de participación ciudadana, así, las leyes que coadyuban al fortalecimiento de la función ciudadana del CPC son a nivel federal, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, o bien la Ley de Asistencia Social.

En lo referente a las entidades federativas, el marco legal de la participación ciudadana no es homogéneo, toda vez que de solo trece estados de la república cuentan con legislación en la materia. En la capital del país, en el 2019 se promulga la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, esto en el gobierno de Claudia Sheinbaum. A nivel nacional el CPC funciona bajo su reglamento interno, mismo que es perteneciente al SNA.

Figura 4.4.- Diferencias entre Ley y Reglamento



Fuente: elaboración propia.

El hecho de que el CPC cuente con una legislación propia lo dotaría de mayores facultades en vez de funcionar únicamente con base a su reglamento interno, a saber, una ley posee una mayor jerarquía que un reglamento, mientras que el reglamento emana del poder ejecutivo, la ley es elaborada por el legislativo. Finalmente, una ley emite reglas de carácter general mientras que el reglamento emite cuestiones de forma del funcionamiento de la ley. Dicha ley debe dotar al comité de facultades para observar y acompañar las investigaciones que realice el auditor, interviniendo con ello en los procesos pudiendo ser parte de la investigación del fenómeno de la corrupción y no un mero espectador del sistema de combate a la misma.

Finalmente, el CPC puede apoyarse de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en su combate a la corrupción endémica en el país, a saber, la declaración universal de los Derechos Humanos en su numeral veintiuno refiere que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país. En el gobierno actual del presidente Andrés Manuel López Obrador, se han dado diversas consultas ciudadanas para la toma de decisiones de política pública, a saber:

“Este domingo se realizará la consulta popular para preguntarles a los ciudadanos si se inicia o no u proceso de esclarecimiento de las decisiones tomadas en los años pasados por

los actores políticos...el 14 y 15 de diciembre de 2019, SEGOB organizó una consulta para preguntarle a la población de Quintana Roo, Tabasco, Campeche, Chiapas y Yucatán si estaban de acuerdo con la construcción del Tren Maya...en marzo del mismo año, el gobierno federal impulsó la consulta a habitantes de pueblos originarios de Oaxaca y Veracruz para la obra del Istmo de Tehuantepec, también fue consultada la población del 25 al 28 en octubre de 2018 para que decidieran si se construían dos pistas de aterrizaje en Santa Lucía o se continuaba con las obras del aeropuerto de Texcoco, a ellas se agrega la consulta que hicieron para decidir si se construía o no una planta cervecera en Baja California, además de la consulta sobre la construcción de la Refinería de Dos Bocas, Tabasco” (Rosa, 2021).

Sobre las consultas ciudadanas como esquema de participación ciudadana activa, la CNDH se ha pronunciado al respecto al considerarlas como un ejercicio de las libertades de participación ciudadana dentro de la democracia mexicana.

4.3.- Lograr la independencia de los funcionarios públicos

En México dentro de la política suceden con frecuencia cambios radicales, los políticos cambian de partido o instituciones por desacuerdos con sus líderes o dirigentes, o bien, por buscar un beneficio personal mayor en la oposición, a saber, en el país no existe legislación alguna que impida que suceda dicha situación de cambio de grupo parlamentario por parte de la clase política dirigente, así, dentro de la propia administración pública y en si dentro del SNA, una posible solución se encuentra en las puertas giratorias y en la profesionalización en el servicio público.

Derivado de su función fiscalizadora, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) es la entidad que revisa el quehacer de los recursos públicos fungiendo como un auditor externo del sistema, así, la ASF tiene la obligación de entregar a la Cámara de Diputados los informes de la auditoría del ejercicio fiscal auditado el último día hábil de los meses de junio y octubre, de igual forma, la ASF debe entregar un informe general del resultado de la fiscalización de la cuenta pública. La rendición de cuentas comprende, al menos, tres elementos, a saber, la

información de las actividades gubernamentales; la justificación de las mismas, y el castigo de los responsables en caso de ilegalidad.

“La información y justificación de las actividades de gobierno se materializan a través de la obligación de las autoridades de proporcionar y divulgar los datos vinculados con sus decisiones y una explicación de los mismos, en tanto que el castigo significa la posibilidad de demandar legalmente el apego de las autoridades a la normatividad legal vigente” (Salazar, 2017).

La Secretaría de la Función Pública (SFP) tiene como fin último la vigilancia del actuar de todo servidor público federal, llevando a cabo con ello un trabajo de auditoría interna, teniendo a su encargo la investigación, substanciación y calificación de las faltas administrativas cometidas por todo servidor público.

Existe un problema de riesgo moral y captura política dentro de la función pública, dicha captura se da en obtener para beneficio de intereses individuales o de grupo de los puestos públicos puntuales en el organigrama que integra el sistema anticorrupción, manipulando las reglas del juego mediante la toma de decisiones para capturar el espacio público en favor de unos cuantos, así, *“las expresiones concretas de esa captura se dan en la designación de los cercanos en los cargos principales y, en conjunto, por el uso discrecional de los medios disponibles para la gestión pública”* (Merino, 2013).

Puertas giratorias

El concepto de “puerta giratoria” acaece cuando servidores públicos que se encontraban laborando dentro de la administración pública del Estado pasan a trabajar para el sector privado dentro de una industria, rama o empresa que a su vez tiene injerencia por parte del sector público de la economía, de ahí el termino de asociaciones público-privadas. El vínculo del poder político con el poder económico discurre durante la etapa neoliberal en México:

“Desde que el expresidente Carlos Salinas de Gortari toma el poder en México (1988), hasta la contemporánea nominación de José A. Meade como candidato presidencial (2018) del

Partido Revolucionario Institucional (PRI), es posible encontrar un hilo conductor. Durante estos treinta años, una red de actores empresariales ha mantenido un acceso inquebrantable al poder político y una inédita continuidad en sectores económicos” (Aragón & Cárdenas, 2020).

En el ámbito jurídico el término de puerta giratoria se conoce como “conflicto de intereses”, el mismo es definido por la Ley General de Responsabilidades Administrativas como una posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones ejercidas por los servidores públicos en razón de intereses personales y/o de grupo. Dicha situación es común cuando se realiza un continuo transitar laboral entre el ámbito público y privado, conociendo con esto los servidores de la administración pública los tejes y manejes de la función pública para beneficio privado.

Las puertas giratorias o conflicto de intereses, refieren la situación en que la que algún servidor público deje de trabajar para el sector público, la administración pública o el gobierno, para transitar hacia la iniciativa privada obteniendo cierto beneficio de su cargo anterior en el Estado.

En el presente estudio sobre corrupción institucionalizada, las puertas giratorias acaecen cuando servidores públicos transitan desde los diferentes partidos políticos hacia el sector público, ya sea dentro de la administración pública o bien el poder judicial, y a su vez, siguen desde sus nuevos nichos laborales apoyando al partido, existiendo con ello conflictos de intereses. Para evitar dicha situación es importante que exista una prohibición a estas prácticas, impidiendo el ocupar cargos públicos a personas provenientes de la política mexicana, sin embargo, con ello se estarían vulnerando de igual forma los derechos políticos y laborales de los ciudadanos.

Para Elisa de la Nuez, secretaria general de la Fundación “Hay Derecho” en España, se necesita crear un marco de integridad en el sector público, esto con la creación de una ley y dependencia que puedan sancionar dichos actos, además de extender el conflicto de interés a mandos inferiores de la administración pública y no solo a altos cargos de la misma.

Hoy en día, la ley tres de tres es una muestra de la importancia de la obligación de declarar que tienen los servidores públicos sobre sus actividades, a saber, la misma establece un marco jurídico para todos los servidores públicos, mismo que contempla aquellas conductas que consideradas como actos de corrupción, así como la obligación de declaraciones fiscales, patrimoniales y de intereses. Todo esto hace más eficiente la transparencia de las actividades y posibles conflictos de intereses de los servidores públicos.

Finalmente, para la secretaria Elisa, para eliminar las puertas giratorias es necesario implantar un código de ética y de buena conducta para los cargos en el servicio público, impulsando con ello políticas de buen gobierno y su relación con el sector empresarial.

Servicio profesional de carrera

El servicio profesional de carrera es una herramienta más que contribuye a lograr la independencia en el servicio público, así, como la solución a las puertas giratorias, una reforma que cambie el paradigma imperante en el actual servicio de carrera en México, son propuestas para mejorar la función pública.

En 2003, el gobierno federal, encabezado por Vicente Fox, emprendió la reforma más ambiciosa para profesionalizar la administración pública federal y evitar en lo posible el conflicto de interés dentro de la función pública. El objetivo de la política era garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso y desarrollo público mediante la creación de un sistema de empleo en la administración pública centralizada. La SFP fue la dependencia encargada de la implementación. (Cejudo & Lugo, 2019).

Con la reforma acaecida en 2003 durante el gobierno del expresidente Vicente Fox se crea la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, a saber, el mismo busca garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, esto con base en el mérito de los distintos aspirantes al cargo. La cuestión de la profesionalización del servicio público se viene gestando desde los años noventa con las propuestas vertidas por la nueva gerencia pública, así:

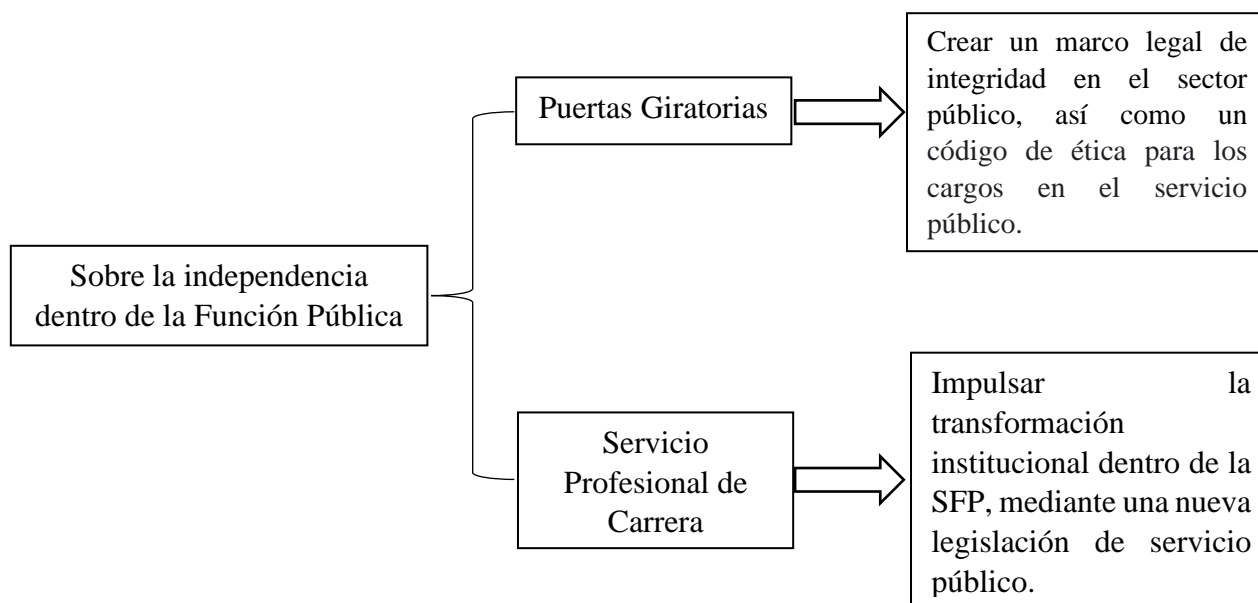
“La profesionalización ha sido reconocida por la OCDE como un componente necesario para transversalizar la integridad pública en la gestión de los recursos humanos y, especialmente, en los espacios donde los riesgos de corrupción son patentes (por ejemplo, contratación pública y gestión financiera), y en las áreas con personal involucrado en el régimen disciplinario (por ejemplo, control interno y auditoría)” (Magallón, 2020).

El servicio profesional de carrera coadyuba para que la política pública del Estado sea implementada con éxito puesto que promueve el profesionalismo institucional, la estabilidad, y la credibilidad en la función pública, a saber, las instituciones en México muestran altos índices de desaprobación y credibilidad por parte de los gobernados, *“si los ciudadanos dudan de sus instituciones o consideran que están plagadas de corrupción es poco probable que confíen en estas o en quienes las encabezan”* (García & Ortiz, 2020).

Es una idoneidad que dentro del SNA se cuente con dos entidades que ejercen el papel de auditor, por una parte, la ASF con la fiscalización de los recursos públicos y por el otro lado la SFP quien vela por el buen actuar de los servidores públicos. Dichas auditorías interna y externa realizadas dentro del sistema anticorrupción mexicano dotan al mismo de mecanismos de control, transparencia, eficacia y certidumbre al quehacer de la administración pública.

Sobre la mejora en el servicio profesional de carrera, el primer encuentro internacional anticorrupción llevado a cabo por la SFP y la Red por la Rendición de Cuentas, refirió que la Ley es una herramienta para coadyubar al sistema anticorrupción en México, es la base para impulsar la transformación institucional dentro de la SFP, dicha legislación es un nicho de oportunidad para evitar la captura política dentro del servicio público. Sobre la mejora del servicio profesional de carrera dentro de la Nueva Gestión Pública, se refiere que *“principalmente en su enfoque público, se encuentra la búsqueda de la implementación de un servicio profesional de carrera que consiga, por un lado, reducir los vicios de la administración pública como es el clientelismo político y, por otro lado, que los servidores públicos estén motivados por un fuerte sentido de vocación de servicio”* (Villegas, 2013).

Figura 4.5.- Mejora en la administración pública



Fuente: elaboración propia.

Tanto las puertas giratorias como el servicio profesional de carrera, ambos con sus propuestas de mejora, son dos elementos clave para hacer más eficiente la independencia en el servicio público dentro de la administración pública.

4.4. Sobre la resolución de los procesos judiciales e impunidad

El Poder Judicial y sistema de justicia no son insensibles al efecto de la corrupción perenne en el país. Sobre la corrupción judicial refiere el Informe Global de la Corrupción que la misma es aquella conducta que usa el poder encomendado para obtener un beneficio propio y que incluye toda influencia inapropiada sobre la imparcialidad del proceso judicial. De igual forma, la organización del Debido Proceso Legal refiere que la corrupción judicial se da en “aquellos casos en los cuales la conducta del funcionario o empleado judicial sirva a la

violación del principio de imparcialidad en el procedimiento judicial para la obtención de un beneficio ilegítimo para una parte y/o para sí mismo” (Proceso, 2008).

En México es el Tribunal de Justicia Administrativa (TJA) quien tiene el encargo de dirimir las controversias de carácter judicial, a saber, es quien resuelve la existencia de una sanción administrativa a través de función pública (ASF, SFP) o bien la consumación de una pena por la comisión de algún delito mediante la fiscalía.

Refiere el exministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Ramón Cossío, que: en México los procesos judiciales son estrictos y largos, el juzgador no siempre está presente en las audiencias y al final la sentencia es dictada en un proceso en el cual el juez no fue factor principal (Seco, 2016). Por lo anterior en el 2016 se implementó un nuevo sistema de justicia penal, conocido como nuevo sistema penal acusatorio-adversarial, esto con la finalidad de reducir los tiempos en los procesos dependiendo de las penas y delitos.

“Dicha reforma es la respuesta del Estado y la sociedad al descontento frente a un proceso penal poco democrático e irrespetuoso de los derechos humanos básicos que, desde hace décadas, arrastra problemas muy serios como lentitud, ineficacia, sobresaturación, etc. Se trata probablemente de la reforma constitucional más ambiciosa desde la Constitución de 1917. El cambio apunta al abandono de un sistema de corte netamente inquisitivo (denominado sistema mixto), para dar paso a un sistema acusatorio, que respete los principios de oralidad, publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación” (Bergman, 2014).

De igual forma fue durante el foro en materia anticorrupción en 2016 que el magistrado presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) declaró que “del 2000 al 2016 el tribunal recibió 1 millón 664,000 demandas, de las cuales 28,211 correspondió a responsabilidad de los servidores públicos, de cuyos juicios, el 51.33% lo ganó el funcionario y el 48.67% el Estado” (García J. S., 2018). Lo anterior muestra lo endeble del sistema de impartición de justicia, toda vez que el mismo ya sea por falta de presupuesto o bien de personal calificado, no es capaz de ganar los procesos judiciales a los particulares.

Por lo anterior, el pasado 8 de diciembre de 2022 se aprueba en Comisión dentro de la Cámara de Diputados diversas reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia

Administrativa, así, las comisiones unidas de justicia y de transparencia y anticorrupción, aprobaron dicha iniciativa de reforma al TJA enviada por el ejecutivo federal, a saber, mediante la iniciativa se establece que las y los magistrados de las distintas salas especializadas en materia de responsabilidades administrativas mantendrán su cargo durante todo el periodo por el que fuesen nombrados.

Si un magistrado participa para ocupar el cargo titular de la presidencia del tribunal, dicha postulación se hará por única ocasión y, conforme al orden de prelación con base a criterios de antigüedad y equidad de género. Importante señalar que dicha reforma no considera la carrera judicial dentro del tribunal, así, los cargos de secretarios de acuerdos y actuarios podrán ser ocupados por personal de otros órganos jurisdiccionales.

Con base en el Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2021 realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), durante el año 2020, se iniciaron 553 investigaciones por la presunta responsabilidad de faltas administrativas cometidas por los servidores públicos en el Poder Judicial de la Federación, de igual forma, se iniciaron 376 procedimientos de responsabilidad administrativa a 446 servidores públicos, así mismo, 136 servidores públicos fueron sancionados por su responsabilidad en comisión de faltas administrativas, finalmente, del total de sanciones impuestas, 71 correspondieron a faltas no graves y 89 a faltas graves. En lo que respecta a servidores públicos, la mayoría fue sancionado por omisión en la declaración patrimonial. (INEGI, 2021).

Los juicios que son materia del TJA son resueltos mediante la “Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo”, a saber, dichos juicios pueden ser de dos tipos: juicio en la vía tradicional y juicio en línea. El primero de ellos hace referencia al juicio contencioso administrativo federal que se substancia recibiendo las promociones y demás documentales en manuscrito o impresos en papel, y formando un expediente también en papel, donde se agregan las actuaciones procesales; el juicio en línea es aquel en el que la substanciación y resolución del juicio contencioso administrativo federal en todas sus etapas, se da a través del Sistema de Justicia en Línea.

El esquema que sigue el juicio de nulidad o juicio contencioso administrativo es el siguiente: son 45 días para la presentación de la demanda, 45 días para su contestación, 10 días para

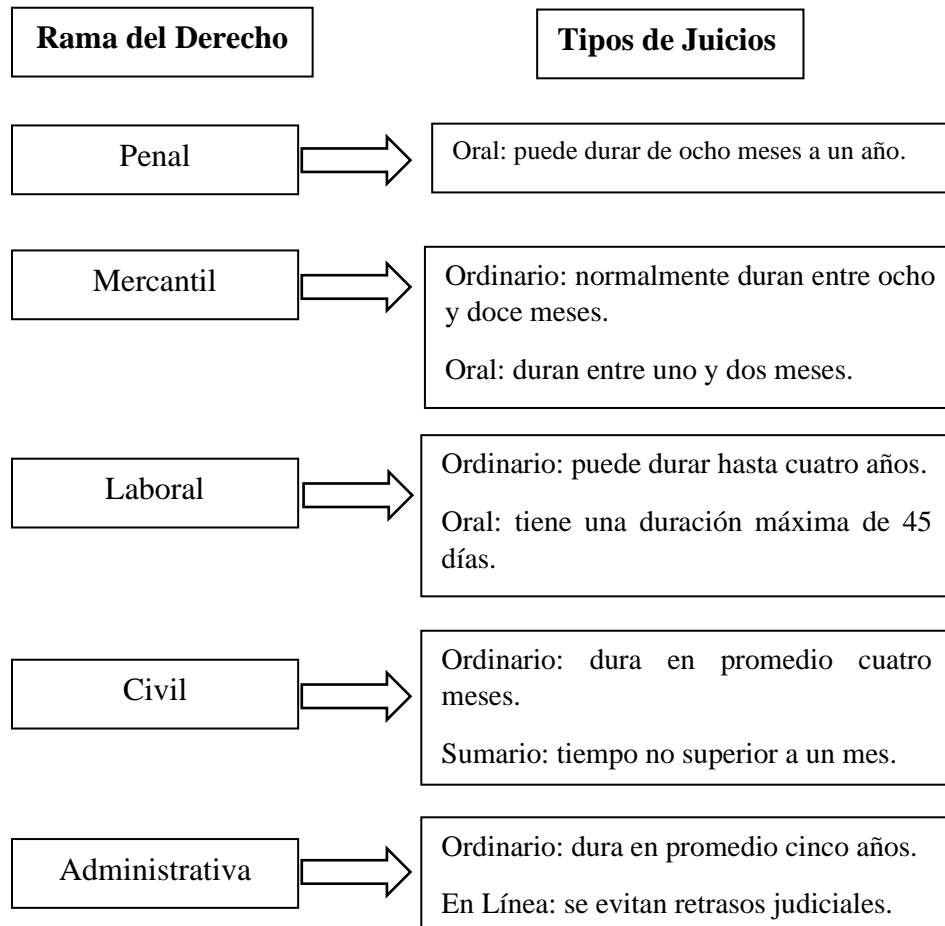
que se presenten los alegatos (razonamientos lógico-jurídicos), 5 días para el cierre de instrucción (momento procesal que sobreviene una vez presentados los alegatos) y finalmente, 45 días para el proyecto de sentencia y sentencia definitiva, misma que podrá reconocer la validez de la resolución impugnada o bien declarar la nulidad de la resolución impugnada (LFPCA, 2023).

En un estudio llevado a cabo por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, se refiere sobre el sistema de justicia en México que: *“los tribunales judiciales encargados de la administración de justicia del fuero común, así como los tribunales federales, son lentos, caros, tortuosos y almacenan grandes cantidades de papel en cada uno de los casos, por lo que los juicios, procesos judiciales y desahogo de probanzas en la administración de justicia, llevados a cabo por ellos, están muy lejos de ser garantes de una justicia pronta y expedita”* (Salcedo, 2018).

En materia de justicia en línea, el TJA es pionero en la materia, toda vez que desde el año 2012 los ciudadanos pueden optar por la resolución de sus asuntos a través de este sistema mediante la acción de nulidad realizada por el promovente.

“El uso de la Internet en los procesos judiciales, como herramienta, permite la celeridad en el servicio, la rapidez, la confidencialidad, además de proporcionar seguridad jurídica a los ciudadanos comunes sobre los quehaceres de los gobiernos; agiliza los trámites, permite realizar operaciones desde largas distancias y establece una comunicación eficaz y rápida entre quienes participan” (Salcedo, 2018).

Figura 4.6.- Duración y tipos de juicios jurídicos



Fuente: elaboración propia.

En la figura anterior se puede observar que la duración temporal de los juicios jurídicos ya sean orales o sumarios son llevados a cabo en un tiempo menor que los juicios ordinarios o por la vía tradicional, tal es el caso del juicio contencioso administrativo, sin embargo, el juicio en línea previsto por la rama administrativa mismo que es el que dirime los asuntos de corrupción, apura los tiempos y procesos judiciales.

El sistema de justicia en línea es un nicho de oportunidades viables para hacer la justicia en el país más expedita y pronta, garantía prevista en la constitución federal para todos los ciudadanos, así, mediante las nuevas tecnologías la justicia se agiliza en lo referente a los

tramites a efectuar, los procesos y procedimientos judiciales, achicando con ello los tiempos jurídicos.

Además de la justicia en línea que viene acaeciendo últimamente dentro de los juicios administrativos, como se vislumbró en la figura anterior, una reforma en materia de oralidad de los juicios en esta rama del Derechos valdría la pena implementar con el fin de agilizar los procesos administrativos al igual que se hace en las otras disciplinas jurídicas.

La corrupción existente dentro del sistema judicial promueve la perdida de la confianza de la sociedad en las instituciones del poder judicial, a saber, una encuesta llevada a cabo por Mexicanos Frente a la Corrupción y la Impunidad refiere que el 54% de los mexicanos cree que existe mucha corrupción en las instituciones judiciales del Estado, tales como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Jueces y los Magistrados (Impunidad, 2020).

Conclusiones

La corrupción es perenne en el país, México experimenta una corrupción dentro de su propia administración que trastoca los distintos mandos de la administración pública, los poderes federales y los niveles de gobierno, así, no existe país que carezca de corrupción, el problema es que en nuestro país dicha corrupción está institucionalizada.

En la presente investigación científica, se presentó en un inicio un marco tanto teórico como contextual de la corrupción, se analizó el trabajo de las distintas agencias anticorrupción en América Latina y sus esfuerzos por combatirla, además, se muestra lo hecho por las últimas administraciones en el Estado Mexicano en lo tocante a la prevención, detección, persecución y sanción de los actos de corrupción. Siguiendo esta tesitura, se realizó un abordaje de las teorías de las instituciones y organizacional con el afán de mostrar el impacto económico de la corrupción dentro de las entidades de la administración pública, así, se presenta un análisis del sistema de combate a la corrupción vigente en México, a saber, el Sistema Nacional Anticorrupción.

La corrupción en el país presenta distintas coyunturas que necesitan ser prioridad en la agenda nacional de política pública del Estado, así, problemas como la desatención entre entidades del SNA, captura policia de las instituciones, rezago en la resolución de los procesos judiciales, además de la impunidad existente, son tareas pendientes en lo tocante a la erradicación de la corrupción imperante en México. Por dicha razón, el último apartado del presente trabajo se encuentra destinado a proveer una serie de propuestas con el fin de resolver el problema de la corrupción en el país, tratando con ello cambiar el paradigma imperante y brindar opciones de reforma de política pública para el sistema de combate a la corrupción en el país.

Se concluye del primer capítulo del texto la imperiosa necesidad que tiene el Estado de combatir el problema público de la corrupción dentro de su aparato institucional, dicho combate a los actos de corrupción cometidos por algunos servidores públicos debe ser prioridad en la agenda del gobierno. En el segundo apartado es visible que la sobrerregulación del sistema de combate a la corrupción vigente en el país, reflejado en un Sistema Nacional

Anticorrupción (SNA) dispersa el trabajo de sus distintas dependencias, así, las presentación de las distintas coyunturas que aquejan al SNA dirige la investigación hacia un tercer capitulado en donde se expongan las fallas del sistema puesto que son diversos los retos a enfrentar para lograr una función óptima y plena del sistema anticorrupción mexicano.

Finalmente, en colisión del último capítulo que se presenta, se infiere que, existen dentro del aparato anticorrupción mexicano grandes coyunturas, así, el problema público de la corrupción existente en México es agravado por la ineficiencia y falta de eficacia en el SNA. Por lo anterior, se vierten una serie de propuestas para mejorar el actual sistema de combate a la corrupción en México, a saber, mejorar la coordinación entre las distintas dependencias que integran el SNA; cambiar la participación ciudadana por una fiscalización ciudadana; lograr la independencia en la función pública, esto mediante la creación de un marco legal de integridad dentro del servicio público y; agilizar y hacer más eficiente y transparente la resolución de los procesos judiciales dando un golpe de autoridad a la impunidad existente en el país.

Con base en lo expuesto en la investigación, se confirma la hipótesis presentada en un inicio, así, la corrupción perenne en México practicada dentro del servicio público, es promovida por un sistema legal de combate a la corrupción endeble, con fisuras y que merma dadas sus coyunturas el aparato institucional-organizacional de combate a la corrupción vigente.

Siendo la corrupción un problema que abarca el ámbito mundial, su combate es una tarea que atrae a organizaciones de carácter global, así, el Objetivo 16 de la agenda de desarrollo sostenible 2030 de Naciones Unidas, a saber, sobre la paz, la justicia e instituciones sólidas, refiere que es imperioso la reducción sustancial de la corrupción y el soborno en todas sus formas.

Si la corrupción es ya parte de la cultura del ciudadano mexicano, bien valdría la pena para todo servidor público ceñirse a principios éticos y morales buscando con ello una felicidad plena dentro de la función pública, parafraseando al filósofo griego Aristóteles, para quien el fin supremo de la ética es la felicidad humana, es decir hacer el bien. El presente texto es un nicho de oportunidades para futuros acercamientos a las ciencias que pretendan desde sus distintas miradas criticas el tratar el tema de la corrupción perenne en México y Latinoamérica.

Bibliografía:

- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2013). *Por qué fracasan los países*. Ciudad de México: Crítica.
- Aguilar, S. A. (2017). La corrupción y los grupos de poder en México. *Revista internacional transparencia e integridad*, 1-15.
- Albertsen, J. (2004). La oficina anticorrupción. *Dialnet*, 229-238.
- Ali, M. (2000). *Eradicating Corruption-The Singapore Experience*. Bangkok.
- Alves, G. T. (2018). *Trabajo fin de master, la ley anticorrupción y los parámetros de evaluación de los programas de integridad en Brasil*. Salamanca: Universidad de Salamanca .
- Amparán, J. P. (2009). Programa de Apoyo a Gobiernos para la Transparencia Presupuestaria y la Participación International Budget Partnership. En I. S. Ballesteros, *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre estado, mercado y sociedad*. Ciudad de México: Siglo XXI editores.
- Andrea, F. J. (2010). Reformas estructurales de fondo para la refundación del poder político en México. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*.
- Angel, A. (12 de Febrero de 2020). *Animal Político*. Obtenido de Delitos y sobornos millonarios de los que se le acusan a Emilio Lozoya: <https://www.animalpolitico.com/2020/02/delitos-acusan-lozoya-casos-sobornos/>
- Aragón, J., & Cárdenas, J. (2020). Análisis de redes empresariales y puertas giratorias en México: cartografía de una clase dominante público-privada. *Temas y debates*.
- Arellano, D., Hernández, F., & Lepore, W. (2015). Corrupción Sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción: el caso de la oficina anticorrupción de Argentina. *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, 75-106.
- Aritio, F. B. (1998). Una organización de la teoría organizacional. *Revista de psicología del trabajo y de las organizaciones* , 9-31.
- ASF. (11 de Mayo de 2021). *Auditoría Superior de la Federación*. Obtenido de Auditoría Superior de la Federación: <https://www.asf.gob.mx/Default/Index>
- ASF. (4 de Junio de 2021). *Auditoría Superior de la Federación*. Obtenido de Auditoría Superior de la Federación: <https://www.asf.gob.mx/Default/Index>
- ASF. (11 de Mayo de 2022). *Auditoría Superior de la Federación*. Obtenido de Auditoría Superior de la Federación: <https://www.asf.gob.mx/Default/Index>
- Badillo, D. (10 de Marzo de 2021). TFJA ratifica resolución contra empresa involucrada en caso de la Estafa Maestra. *El Economista*.

- Banco Mundial, Í. d. (12 de Febrero de 2020). *World Bank*. Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>
- Barajas, A. (17 de Febrero de 2021). Dan revés a Odebrecht; ratifica tribunal inhabilitación . *Reforma*.
- Begovic, B. (2005). *Corrupción: Concepto, tipos, causas y consecuencias*. Buenos Aires, Argentina: CADAL.
- Bergman, M. (2014). *Delito y cárcel en México, deterioro social y desempeño institucional*. Ciudad de México: CIDE.
- Cáceres, V. (2019). Incumplimiento de las sanciones impuestas a los servidores públicos responsables por actos de corrupción. *Ecos Sociales*.
- Caldwell, T. (2019). *La columna de hierro*. Ciudad de México: Océano.
- Camacho, G. M. (2010). *Derecho Penal Mexicano*. Ciudad de México: Porrúa.
- Camacho, G. M. (2010). *Derecho Penal Mexicano*. Ciudad de México: Porrúa.
- Canales, E. (2018). *¿Cómo nos arreglamos? testimonio del primer fiscal anticorrupción de México*. Ciudad de México: Grijalbo.
- Carvalho, M. (2014). La nueva ley anticorrupción brasileña. *Tribuna de actualidad*, 37-45.
- Cejudo, G., & Lugo, D. (2019). Una burocracia profesional como elemento crucial en la implementación de políticas públicas. *Revista de Administración Pública*.
- CEPAL. (2010). *Indicadores del sector público: gasto público en América Latina*. Chile: CEPAL.
- CESIJ. (2018). *Índice Global de Impunidad México 2018, La impunidad subnacional en México y sus dimensiones*. Puebla: UDLAP.
- Chancusig, W. M. (2019). La ética relacionada al caso Odebrecht en Ecuador . *Revista Caribeña de ciencias sociales* , 1-10.
- Chávez Maza, L., Cuamatzin Bonilla, F., & Morales Flores, E. (2018). *Captura regulatoria y opacidad de los fideicomisos de las Asociaciones Público-Privadas: La experiencia en México*. Ciudad de México: OXFAM, CLACSO.
- Christensen, T., Laegreid, P., Roness, P., & Rovik, K. (2007). *Organization Theory and the Public Sector*. New York: Taylor & Francis e-Library.
- Cortés, J. (24 de Agosto de 2022). Rosario Robles acude a firmar y entregar su pasaporte a la FGR. *El Universal* .
- CPC. (20 de Octubre de 2021). *Comité de Participación Ciudadana*. Obtenido de <https://cpc.org.mx/informacion-de-integrantes-del-cpc/>

- CPEH. (2020). *Código Penal para el Estado de Hidalgo*. DOF.
- CPEUM. (2020). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ciudad de México: DOF.
- CPEUM. (2021). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ciudad de México: DOF.
- CPF. (2020). *Código Penal Federal*. DOF.
- CPF. (2021). *Código Penal Federal*. Ciudad de México: DOF.
- Creel, O. M. (2012). La responsabilidad civil del sector público en el combate a la corrupción. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*.
- Daft, R. (2011). *Teoría y diseño organizacional*. Ciudad de México: Cengage Learning editores.
- DOF. (2015). *Proyecto de Decreto, por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*. Ciudad de México: DOF.
- Dof. (2022). *Boletín no. 3522 Declara la Cámara de Diputados que ha lugar a acusar ante el Senado de la República a Rosario Robles Berlanga*. México: Dof.
- Doig, A., & Riley, S. (2001). La corrupción y estrategias anticorrupción: algunas cuestiones y estudio de casos de países en vías de desarrollo. *GAPP*, 117-128.
- Espín, B. O. (2016). Impunidad y disuasión criminal del control anticorrupción en Ecuador: el caso de la comisión anticorrupción. *Revista Latinoamericana de estudios de seguridad*, 41-60.
- Espino, J., & García, J. (1998). El neoinstitucionalismo, una revolución del pensamiento económico. *Annual World Bank Conference on Development Economics*, (págs. 44-57). Washington.
- Faro, G. (2018). *Lucha contra la corrupción: investigación e innovación en América Latina*. Ecuador: Grupo Faro.
- Fernández, U. L. (2018). Oliver Williamson y la gobernanza económica. *Extoikos*, 33-36.
- Ferri, P. (28 de Marzo de 2022). La derrota de Gertz en la Suprema Corte abre un periodo de incertidumbre en la Fiscalía. *El País*.
- FGR. (2016). *Informe de rendición de cuentas de la Procuraduría General de la República*. Ciudad de México: DOF.
- Fierro, O. (2020). El financiamiento ilícito a las campañas quedará sin castigo. *Proceso*.
- García Urteaga, M., & Ortiz Monasterio, L. (2021). Corrupción y confianza en las instituciones. En S. R. Aguilar, *Los Mexicanos frente a la corrupción y a la impunidad 2020* (págs. 61-65). Ciudad de México: contralacorrupcion.mx.

- García, J. S. (2018). *El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- García, M., & Ortiz, L. (2020). Corrupción y confianza en las instituciones. *Los mexicanos frente a la corrupción y a la impunidad*.
- García, S. D. (2013). Lo humano en la teoría de las organizaciones . *Visión gerencial*, 45-57.
- Graaf, G., Wagenaar, P., & Hoenderboom, M. (2010). Constructing Corruption. En T. G. Cause. Verlag Barbara Budrich.
- Harris, M. (1998). *Antropología cultural*. Madrid: Alianza editorial.
- Hernández, J. V. (2008). Perspectivas del institucionalismo y neoinstitucionalismo. *Ciencia administrativa*, 47-58.
- Hin, K. T. (2007). *Corruption control in Singapore*. Singapore: CPIB.
- Hobbes, T. (2014). *El Leviatán* . Ciudad de México: Fondo de cultura económica.
- INEGI. (2019). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Sobre Seguridad Pública*. Ciudad de México: DOF.
- INEGI. (2021). *Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal*. Ciudad de México: DOF.
- Internacional, T. (29 de Enero de 2020). *Transparency International*. Obtenido de <https://www.transparency.org/what-is-corruption#define>
- Jiménez, A. S. (2021). Colaboración con Órganos Autónomos, plantea Santiago Nieto. *La Jornada*.
- LAPP. (2021). *Ley de Asociaciones Público Privadas*. Ciudad de México: DOF.
- Leone, J. R. (2003). El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. *Panorama*.
- LFPCA. (2023). *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*. Ciudad de México: DOF.
- LFRC. (2021). *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas* . Ciudad de México: DOF.
- LFRC. (2022). *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas*. Ciudad de México: DOF.
- LFT. (2020). *Ley Federal del Trabajo*. Ciudad de México: DOF.
- LGRA. (2021). *Ley General de Responsabilidades Administrativas*. Ciudad de México: DOF.
- LGSA. (2021). *Ley General del Sistema Anticorrupción*. Ciudad de México: DOF.

- LGSNA. (2021). *Ley general del sistema nacional anticorrupción*. Ciudad de México: DOF.
- LISR. (2020). *Ley del impuesto sobre la renta*. Ciudad de México: DOF.
- Locke, J. (2012). *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Madrid: Alianza Editorial.
- LOFECC. (2017). *Ley Orgánica de la de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción*. Ciudad de México: DOF.
- López, R., & Tecco, C. (s.f.). El papel de las instituciones formales e informales en la gobernabilidad local. *Segundo congreso argentino de administración pública, sociedad, gobierno y administración*, (págs. 1-11). Argentina.
- LOTFJA. (2021). *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*. Ciudad de México: DOF.
- LPC. (2021). *Ley de Participación Ciudadana*. Ciudad de México: DOF.
- Lucena, I. (2016). La lucha contra la corrupción política, Hong Kong un modelo de buenas prácticas. . *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 171-194.
- Magallón, A. H. (2020). Profesionalización de la función pública ante el reiseño estructural de la Administración Pública Federal en México. *Revista de Administración Pública*.
- Maganoli, A. L. (2017). Impunidad. En H. A. Camín, *¿Y ahora qué? México ante el 2018* (págs. 35-46). Ciudad de México: Debate.
- Manion, M. (1996). La experiencia de Hong Kong contra la corrupción. *Nueva Sociedad*, 126-137.
- Man-Wai, T. (2006). *Formulating an effective anti-corruption strategy, the experience of Hong Kong ICAC*. Corruption studies programme, Hong Kong University.
- Martínez Cárdenas, E., & Ramírez Mora, J. (2006). La corrupción en la contratación estatal colombiana, una aproximación desde el neoinstitucionalismo. *Reflexión política*.
- Martínez, M. A. (2018). *Hacer efectivo el aparato institucional de combate a la corrupción*. Ciudad de México.
- Martínez, M. T. (2009). Participación ciudadana y políticas públicas. *Décim certamen de ensayo político*.
- Máynes, E. G. (2011). *Introducción al estudio del Derecho*. Ciudad de México: Porrúa.
- Máynez, E. G. (2011). *Introducción al estudio del Derecho*. Ciudad de México: Porrúa.
- Merino, M. (2013). La captura de los puestos públicos. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*.

- Montemayor, D. (2018). Tendencias en la administración pública moderna: la nueva gestión pública en México. *Revista Venezolana de Gerencia*.
- Montes, R. (01 de 12 de 2020). Supera 4tT récord de montos por multas a empleados federales. *Milenio*.
- Montes, R. (28 de Septiembre de 2021). Eligen a cuatro integrantes del comité ciudadano del SNA. *Milenio*.
- Montesquieu. (2015). *Del espíritu de las leyes*. Madrid: Alianza Editorial.
- Morales, S., & Morales, O. (2019). De sobornos a corrupción internacional: el caso Odebrecht. *Emerald Emerging Markets Case Studies*, 1-18.
- Navarro, F. (2017). Auditoria Superior halla sobrepagos de Pemex a Odebrecht. *Forbes*, 1-2.
- Nieto, D. S. (2020). Delitos contra la administración pública cometidos en Colombia y Brasil dentro del caso Odebrecht. *Universidad Santo Tomas*.
- Nieto, S. (2019). *Sin filias ni fobias, memorias de un fiscal incomodo*. Ciudad de México: Grijalbo.
- North, D. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Ciudad de México: Fondo de cultura económica.
- Olmos, R. (2018). *Gigante de lodo, Odebrecht y su historia de corrupción en México*. Ciudad de México: Grijalbo.
- ONU. (2005). *Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*. Naciones Unidas.
- PEF. (2021). *Presupuesto de Egresos de la Federación*. Ciudad de México: DOF.
- PEF. (2022). *Presupuesto de Egresos de la Federación*. Ciudad de México: DOF.
- Pelizzo, R., & Kinyondo, A. (2014). Public Accounts Committees in Eastern and Southern Africa: a comparative analysis. *Politics and Policy*, 77-102.
- Peña-Mancillas, V. (2011). Combatir la corrupción en el Perú: a diez años de Fujimori. *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, 211-240.
- Pérez, M. (1 de Octubre de 2021). Con "deficiencias" proceso de selección en el CPC. *El economista*.
- Pineda, A. A. (2008). *El neoinstitucionalismo y sus aportes a la teoría de la organización*. Colombia: Tesis, Responsabilidad organizacional ambiental.
- PNA. (2020). *Política Nacional Anticorrupción*. Ciudad de México: DOF.
- PNUD. (2007). *Democracia, Estado, Ciudadanía, hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. New York: ONU.

- Powell, W., & Dimaggio, P. (1999). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Ciudad de México: Fondo de cultura económica.
- Quah, J. (2001). Combating Corruption in Singapore: What can be learned? *Department of Political Science, National University of Singapore*.
- Quevedo, X. M. (2017). El cuento de hadas del buen gobierno corporativo: el pecado capital de Odebrecht. *Universidad de San Martín de Porres*.
- Quezada, J. P. (2020). La Secretaría de la Función Pública (SFP) de México en la administración 2012-2018. Avances y retrocesos en gobierno abierto. *Revista Internacional de Ciencias del Estado y de Gobierno*, 469-482.
- Quiroga, H. (2020). El Estado Faccioso en la Argentina. Corrupción de principios, corrupción de las instituciones. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 233-257.
- Rivas, J. A. (2003). El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. *Reflexión Política*, 37-44.
- Roldán, N., Castillo, M., & Ureste, M. (2018). *La estafa maestra*. Ciudad de México: Editorial Planeta.
- Roldán, J. (2017). Mala Administración. En H. Camín, *¿Y ahora qué? México ante el 2018* (págs. 79-91). Ciudad de México: Debate.
- Roldán, N., Castillo, M., & Ureste, M. (2018). *La estafa maestra*. Ciudad de México: Planeta.
- Rosa, Y. d. (2021). Las 5 consultas de AMLO Y Morena. *FORBES México*.
- Rousseau, J.-J. (2010). *El contrato social*. Ciudad de México: Gernika.
- Ruiz, C. C. (2017). Alcances y limitaciones de los mecanismos de coordinación gubernamental en la política anticorrupción: el caso de la oficina de fortalecimiento ético y lucha contra la corrupción. *Revista de ciencia política y gobierno*, 111-137.
- Salazar, M. G. (2017). La Auditoría Superior de la Federación y la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción. *Cuestiones Constitucionales*.
- Salcedo, I. R. (2018). El derecho humano a una justicia expedita, pronta, completa, gratuita e imparcial. *Instituto de investigación y capacitación de Derechos Humanos*.
- Sánchez, J. S. (2009). La política oficial de combate a la corrupción en México: una revisión. *Andamios*.
- Santistevan, E. M. (2016). The organizational theory: analysis of its approach to a public administration and its difference in a private administration. *Enfoques*, 127-143.

- SCJN. (2006). *Semanario Judicial de la Federación, controversia constitucional 31/2006*. Ciudad de México: DOF.
- Seco, R. (18 de Junio de 2016). Una reforma lenta para acelerar la justicia en México. *El País*.
- SEGOB. (2002). *Programa Nacional de Combate a la Corrupción*. Ciudad de México: DOF.
- SFP. (2008). *Programa nacional de rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción 2008-2012*. DOF.
- SFP. (2017). *Informe de labores*. Ciudad de México: DOF .
- SFP. (2019). *Secretaría de la Función Pública*. Ciudad de México: DOF.
- SNA. (7 de Septiembre de 2021). *Sistema Nacional Anticorrupción*. Obtenido de <https://sna.org.mx/que-hacemos/>
- Solís, H. d. (2019). El caso Odebrecht: un referente obligatorio de la corrupción en los procesos mexicanos de licitación. *Ecos sociales*.
- Soto, S. (20 de Diciembre de 2019). El otro fallo polémico de la SFP. *El Universal* .
- TCC. (2014). *Simulación de Actos Jurídicos*. Ciudad de México: SJF.
- Torre, W. (2016). *Panamá Papers, el expediente mexicano*. Ciudad de México: Planeta.
- Tovar, J. T. (2017). *Nuevo sistema nacional anticorrupción*. Ciudad de México: Porrúa.
- Ugalde, L. C. (2015). ¿Por qué más democracia significa más corrupción? *Nexos*.
- Ulloa, C. N. (2016). Institucionalismo informal: tras las huellas de un discurso institucionalista informal. *Perfiles latinoamericanos*.
- Vázquez, R. C. (2010). Movilidad social en México: constantes de la desigualdad.
- Vilamizar, J. C. (2001). Poder político, legitimidad y corrupción. *Economía colombiana y coyuntura política*.
- Villegas, A. H. (2013). *El servicio profesional de carrera en México en el marco de las herramientas de Nueva Gestión Pública*. Toluca, México.
- Vivanco, M. S. (2013). Agencias anticorrupción e independencia: ¿augures o arúspices? Una hoja de ruta para Latinoamérica. *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, 59-98.
- Zerega, G. (28 de Marzo de 2022). La Suprema Corte tumba el caso del fiscal Gertz contra su familia política. *El País*.

Anexos

Anexo 1: Sobre los integrantes del CPC.

Francisco Ciscomani Freaner actual presidente del CPC, es licenciado en Derecho por la Facultad Libre de Derecho de Monterrey, tiene una especialidad en Derecho Comercial y Financiero Internacionales y una maestría en Derecho por la George Washington University y maestría en Derecho Europeo de la Université de Droi, D'Économie et de Sciences Sociales de París. Director de Información de Negocios y Proyectos de Banco Azteca, consultor legal y consejero en asuntos públicos de CFA de México SC, fue coordinador general del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, fue subsecretario de Educación Básica y Jefe de la Unidad de Planeación y Evaluación de Política Educativas de la SEP entre 2009 y 2012, secretario de Acuerdos y Abogado General del entonces IFAI entre 2003 y 2009, coordinador general en la Comisión Federal de Mejora Regulatoria de 1996 a 2003.

Jorge Alberto Alatorre Flores, quien hasta el pasado 28 de septiembre de 2021 fungía como único miembro del CPC, es profesor investigador de la Universidad de Guadalajara, candidato a Dr. en Ciencia Política, Maestro en Administración Pública y Maestro en Ciencia Política. Fue presidente fundador del Comité de Participación Social del Sistema Anticorrupción de Jalisco de igual manera fue consejero Electoral y director de Participación Ciudadana (Instituto Electoral y de Participación Ciudadana/Jalisco).

Francisco Raúl Álvarez Córdoba (Politólogo), es licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Iberoamericana Puebla, maestro en Análisis Político y Medios de Información. Cuenta con certificación en Prevención y Combate a la Corrupción por la Secretaría de la Función Pública (SFP). Ha sido director general de Gobierno Abierto y Transparencia, director de Estudios de Ponencia y subdirector de Adquisiciones del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Magdalena Verónica Rodríguez Castillo, es ingeniera civil por la Universidad Autónoma de Chihuahua y maestra en Administración Pública por la Universidad del Valle de México. Consejera presidenta del Consejo Consultivo de Participación Ciudadana del municipio de Chihuahua.

Vania Pérez Morales es Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM, maestra en Trabajo Social y doctora en Ciencias Políticas y Sociales. Cuenta con diversas certificaciones en cultura de la legalidad y prevención de la corrupción, tales como la certificación Building Integrity and Confronting Corruption, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Es profesora en el Tecnológico de Monterrey y la UNAM.

Anexo 2: Sobre los integrantes del ASF.

David Rogelio Colmenares Páramo, Auditor Superior de la Federación:

El 15 de marzo de 2018, la LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados eligió al Lic. David Rogelio Colmenares Páramo como Auditor Superior de la Federación, para el periodo 2018-2026. Colmenares Páramo es economista egresado de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, en donde es profesor desde hace 30 años. En cuanto a su trayectoria profesional, ha ocupado importantes cargos en el sector público, entre los que destacan: Secretario de Finanzas del Estado de Oaxaca (1986-1992); Coordinador de Administración Fiscal Región Sur (1992-1995); Director de Administración y Adquisiciones de LICONSA (1995-1998); Delegado en el Estado de Oaxaca del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (1999-2000); Titular de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2000-2006); Auditor Especial del Gasto Federalizado en la Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2012-2013); Contralor Interno en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (2014-2015) y Titular de la Unidad de Coordinación Regional y Relaciones Institucionales de la Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales (AFZEE) (2016-2018).

Audidores especiales:

Claudia María Bazúa Witte es licenciada en Administración (ITAM) y maestra en Finanzas (ITAM), ha sido directora general de Auditoría Financiera Federal de la Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero y directora general de Seguimiento de la Auditoría Especial de Seguimiento, Informes e Investigación. Ha sido también Tesorera de la Federación, Subtesorera de Operación, ambas en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, directora general de Supervisión de Instituciones Financieras en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y directora general Adjunta de Egresos.

Tizoc Villalobos Ruiz nació en Oaxaca de Juárez, Oaxaca. Es Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca. Ha trabajado como maestro particular impartiendo las asignaturas de álgebra y geometría, así como consultor independiente. Villalobos Ruiz fungía como director general de Auditoría de Desempeño a Programas Presupuestarios, en la Auditoría Especial de Desempeño perteneciente a la Auditoría Superior de la Federación, en donde planea y coordina auditorías de desempeño a programas presupuestarios establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para verificar la eficacia, eficiencia, economía, competencia de los diseñadores y operadores de los programas.

Emilio Barriga Delgado es Licenciado en Economía por la Universidad Cristóbal Colón de Veracruz y Maestro en Economía por El Colegio de México. Entre los cargos ocupados, se encuentran: Tesorero de la Ciudad de México de 2011 a 2018. Director General de Enlace Interinstitucional en el Gobierno de la Ciudad de México. Fue director de Planeación en la Secretaría de Economía del Gobierno Federal. En el ámbito académico, ha sido profesor en la Universidad Iberoamericana, en la Universidad Cristóbal Colón de Veracruz, profesor investigador de Tiempo Completo en la Escuela de Economía de la Universidad de Guanajuato y también fue catedrático en la Universidad Panamericana. Además, cuenta con varias publicaciones especializadas en temas económicos y de federalismo fiscal y ha impartido ponencias y conferencias a nivel nacional e internacional.

Agustín Caso Raphael: licenciado en economía por el ITAM y maestro por la Georgetown University. Profesor titular de historia del análisis económico en el ITAM desde 1990, en 1976 recibió el premio nacional de economía. Autor de “Política monetaria, inflación y crecimiento económico: el caso de México”. Se ha desempeñado en la administración pública nacional e internacional, inicio su carrera profesional en el Banco de México, ha ocupado puestos directivos en Banamex, Pemex, y las Secretarías de Energía, Gobernación y Hacienda.



BUAP

Oficio No. SIEP – DEPD/110/2023

Asunto: **Autorización de impresión**

Mtro. Jorge Abel Aguilar Pájaro

Doctorado en Economía Política del Desarrollo

PRESENTE.

Por este conducto reciba un cordial saludo, asimismo y de la manera más atenta hago de su conocimiento que se autoriza la impresión de su trabajo de TESIS titulado:

**“EL ACTUAL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN Y SU IMPACTO EN EL
COMBATE A LA CORRUPCIÓN PERENNE EN MÉXICO”**

Toda vez que ha presentado la liberación del asesor de Tesis y la comisión revisora se ha pronunciado en el mismo sentido.

Sin más por el momento, quedo de Usted.

Atentamente

"Pensar bien, para vivir mejor"

H. Puebla de Z, 12 de junio de 2023

Dr. Alberto Castañón Herrera

Secretario de Investigación y Estudios de Posgrado



c.c.p.- Archivo
D'ACH/cmtmp*



BUAP

Asunto: Término de Asesoría.

**DRA. MARÍA EUGENIA MARTÍNEZ DE ITA,
COORDINADORA DEL DOCTORADO EN ECONOMÍA
POLÍTICA DEL DESARROLLO
P R E S E N T E**

Me permito comunicarle que he cubierto la revisión de la TESIS del Doctorado en Economía Política del Desarrollo, elaborado por el Mtro.

Jorge Abel Aguilar Pájaro

Titulada:

**EL ACTUAL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN Y SU IMPACTO EN EL COMBATE A LA
CORRUPCIÓN PERENNE EN MÉXICO**

Dicho trabajo reúne los requisitos necesarios para poder ser sometido al Jurado Revisor.

ATENTAMENTE

“Pensar Bien, Para Vivir Mejor”

H. Puebla de Z., a martes 18 de abril de 2023

**DR. LUIS AUGUSTO CHÁVEZ MAZA
A S E S O R**



BUAP

Asunto: Término de Asesoría.

**DRA. MARÍA EUGENIA MARTÍNEZ DE ITA.
COORDINADORA DEL DOCTORADO EN ECONOMÍA
POLÍTICA DEL DESARROLLO
P R E S E N T E**

Me permito comunicarle que he cubierto la revisión de la TESIS del Doctorado en Economía Política del Desarrollo, elaborado por el Mtro.

Jorge Abel Aguilar Pájaro

Titulada:

**EL ACTUAL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN Y SU IMPACTO EN EL COMBATE A LA
CORRUPCIÓN PERENNE EN MÉXICO**

Dicho trabajo reúne los requisitos necesarios para poder ser sometido al Jurado Revisor.

A T E N T A M E N T E

“Pensar Bien, Para Vivir Mejor”

H. Puebla de Z., a miércoles 19 de abril de 2023

**DRA. VANIA DEL CARMEN LÓPEZ TOACHE
REVISORA**



BUAP

Asunto: Término de Asesoría.

**DRA. MARÍA EUGENIA MARTÍNEZ DE ITA.
COORDINADORA DEL DOCTORADO EN ECONOMÍA
POLÍTICA DEL DESARROLLO
P R E S E N T E**

Me permito comunicarle que he cubierto la revisión de la TESIS del Doctorado en Economía Política del Desarrollo, elaborado por el Mtro.

Jorge Abel Aguilar Pájaro

Titulada:

**EL ACTUAL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN Y SU IMPACTO EN EL COMBATE A LA
CORRUPCIÓN PERENNE EN MÉXICO**

Dicho trabajo reúne los requisitos necesarios para poder ser sometido al Jurado Revisor.

A T E N T A M E N T E

“Pensar Bien, Para Vivir Mejor”

H. Puebla de Z., a miércoles 19 de abril de 2023


**DR. EDUARDO GONZALO VÁZQUEZ TOVAR
REVISOR**



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DE PUEBLA

FACULTAD DE ECONOMÍA

DOCTORADO EN ECONOMIA POLITICA DEL DESARROLLO

SE APRUEBA LA TESIS:

EL ACTUAL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN Y SU IMPACTO EN EL
COMBATE A LA CORRUPCIÓN PERENNE EN MÉXICO

DE LA ESTUDIANTE:
JORGE ABEL AGUILAR PÁJARO

VOTO REVISOR 1:



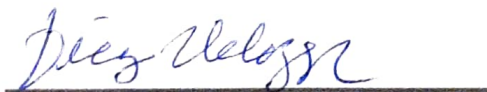
DR. CARLOS RICARDO
AGUILAR ASTORGA

VOTO REVISOR 2:



DRA. ARIADNA HERNÁNDEZ
RIVERA

VOTO REVISOR 3:




DR. DIEGO MARTÍN
VELAZQUEZ CABALLERO

VOTO REVISOR 4:



DRA. VANIA DEL CARMEN
LÓPEZ TOACHE

VOTO REVISOR 5:



DR. EDUARDO GONZALO
VÁZQUEZ TOVAR