

Retos y desafíos de la reforma anticorrupción en México a casi una década de su emisión

JOSÉ JAFET NORIEGA ZAMUDIO
INDIRA MAYCOTTE TINOCO

Recibido: 15 de mayo de 2024. Aceptado: 2 de diciembre de 2024.

Resumen. La corrupción se percibe en México como un fenómeno que ha afectado la credibilidad y confianza en las instituciones públicas. Ante lo anterior, es menester el seguimiento a la instrumentación de políticas, planes y programas gubernamentales que abatan el uso indebido de los recursos públicos en el servicio público y privado. Por ello, este artículo aborda el análisis del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en México; en él se presentan la metodología y el funcionamiento del SNA en relación con los retos y desafíos que enfrenta su instrumentación, por lo que el argumento se desarrolla en dos partes. En la primera se pone de relieve la corrupción como situación en que la legislación se evade, lo que da como resultado un acercamiento a lo que es el SNA en la actualidad y cómo ha funcionado después de los cambios legislativos e institucionales, por destacar la reforma constitucional de 2015; se presentan, entonces, el análisis de su definición y algunas directrices esenciales que ayudarán a realizar un estudio de derecho comparado a través del estudio de los antecedentes que dieron origen al sistema anticorrupción, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. En la segunda parte se abordan la figura del Comité de Participación Ciudadana y la importancia de promover la ética e integridad en el servicio público, la instrumentación de controles internos, la práctica de auditorías y revisiones guber-

José Jafet Noriega Zamudio. Profesor del Departamento de Derecho de la Universidad de Guanajuato, México (correo electrónico: noriegajafet@gmail.com | <https://orcid.org/0009-0001-3386-7933>).
Indira Maycotte Tinoco. Órgano Interno de Control de la Universidad de Guanajuato, México (correo electrónico: indy_maycotte20@outlook.es | <https://orcid.org/0009-0008-5609-3425>).

namentales y los alcances que se tienen en las contrataciones públicas, y se analizan la idea de la cultura de la denuncia y diversas propuestas que existen acerca de esta figura, para culminar con el estudio de las responsabilidades administrativas. Se concluye acerca de la necesidad de instrumentar, a través de distintas acciones, estrategias que mediante una medición periódica permitan hacer ajustes estratégicos para identificar prácticas que pudieran causar corrupción, para anticiparse a su surgimiento.

Palabras clave: corrupción, Sistema Nacional Anticorrupción, participación, prevención, servidores públicos.

Abstract. Corruption is perceived in Mexico as a phenomenon that has affected the credibility and trust in public institutions. Given the above, it is necessary to monitor the implementation of government policies, plans and programs that reduce the misuse of public resources in public and private services. Therefore, this article addresses the analysis of what the National Anti-Corruption System (NAS) is in Mexico. This paper presents the methodology and operation of the NAS itself in relation to the challenges and difficulties it faces in its implementation, so the argument is developed in two parts. The first part highlights corruption as a situation in which legislation is evaded, resulting in an approach to what the NAS is today and how it has worked after legislative and institutional changes, namely the constitutional reform of 2015. Then, an analysis of its definition and some essential guidelines are presented that will help to carry out a comparative law study, through the study of the background that gave rise to the anti-corruption system, such as the United Nations Convention against Corruption. In a second part, the figure of the Citizen Participation Committee is addressed, and the importance of promoting ethics and integrity in public service, the implementation of internal controls, the practice of audits and government reviews, as well as the scope they have in public contracts, analyzing the idea of the culture of reporting and various proposals that are had about this figure, to culminate with the study of administrative responsibilities. Concluding on the effective need to implement, through different actions, strategies that through periodic measurement allow strategic adjustments to be made to identify practices that may generate corruption and anticipate its generation.

Keywords: corruption, National Anti-Corruption System, participation, prevention, public servants.

Introducción y aproximación metodológica

Para dar un contexto a la comunidad interesada en leer este artículo, estimamos pertinente tomar como punto de partida lo expresado por el exsecretario general de las Naciones Unidas Kofi Annan:

La corrupción es un flagelo insidioso que empobrece a muchos países, y nos afecta a todos. La firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción es una importante victoria en nuestra lucha contra ese flagelo. Cada año, este día se celebrará como el Día de las Naciones Unidas contra la Corrupción¹ [...].

Ningún país —rico o pobre— es inmune a ese fenómeno maligno. Tanto el sector público como el privado resultan afectados. Y es siempre el bien público el que sufre [...].

La corrupción pone los servicios públicos básicos fuera del alcance de los que no pueden darse el lujo de pagar sobornos [...] (UNODC, 2005, p. 6).

En tal sentido, la corrupción se ha considerado como una evasión de la legislación, situación presente en todo el mundo que puede ser regionalizada. Se refiere a una «conducta deshonesto o fraudulenta por parte de aquellos que están en el poder [y un] comportamiento deshonesto o ilegal por parte, especialmente, de gente poderosa» (UNODC, s.f., p. 8). Por lo tanto, va en contra de lo previsto en la norma que la prohíbe.

De esta suerte, corresponde al Estado prevenir la corrupción.² Sin embargo, cuando la prevención no es suficiente y las personas realizan fraudes o acciones desviadas de los principios y ejes de actuación de un servidor público, por citar algunos ejemplos, deben ser sancionadas. Si bien «la corrupción se concibe como una forma deficiente de hacer las cosas cuando se considera que las formas éticamente superiores no se encuentran disponibles, son defectuosas o demasiado costosas [...] puede conducir a un patrón tenaz de comportamiento no ético [...]» (UNODC, s.f., p. 9).

.....
¹ El día elegido sería el 9 de diciembre (véase <https://www.un.org/es/observances/anti-corruption-day>).

² I.90.P.255 P (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta* (décima época, libro 72 t. III, p. 2335, noviembre de 2019).

Este artículo centra la atención en México, donde la problemática existía desde los años previos a que se realizaran acciones legislativas para la creación del SNA, de conformidad con la información aportada en el informe del Índice de Percepción de la Corrupción,³ elaborado por Transparencia Internacional en 2014.⁴ Por citar algunos datos:

Una amplia brecha entre México y las principales economías con las que comercia y compite [...] sigue siendo el país con la puntuación más baja entre los países de la OCDE —que agrupa a las economías más desarrolladas del mundo. [...] México se encuentra 82 lugares por debajo de Chile, 18 lugares por debajo de Perú y 9 lugares por debajo de Colombia [...].

Transparencia Mexicana considera que sólo un cambio de tajo en la estrategia anticorrupción, permitirá que México abandone la posición de estancamiento en la que se ha mantenido por casi una década. Para esta organización de la sociedad civil, cinco acciones resultan de carácter urgente:

1. Asegurar la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción que articule tanto al naciente Sistema Nacional de Transparencia, así como al de Fiscalización y Control. El esfuerzo anticorrupción debe ser nacional y no sólo federal.
2. Además de una fiscalía anticorrupción, México necesita órganos internos y externos de control y fiscalización con independencia y un auténtico Tribunal Federal de Responsabilidades para los tres órdenes de gobierno.
3. Establecer legislación general para definir, regular y sancionar el conflicto de interés en los tres poderes y para los gobiernos estatales y municipales.

.....
³ El Índice de Percepción de la Corrupción 2014 —IPC 2014— asigna una puntuación y clasifica a países según las percepciones sobre el grado de corrupción que existe en su sector público. Se trata de un índice compuesto, integrado por una combinación de encuestas y evaluaciones sobre corrupción efectuadas por diversas instituciones (Transparencia Mexicana, Unidad de Comunicación Estratégica, 2014, p. 4).

⁴ En el Índice de Percepción de la Corrupción 2014, elaborado por Transparencia Internacional, México obtuvo una puntuación de 35 sobre 100 y se ubicó en la posición 103 junto con Bolivia, Moldavia y Níger. Aunque mejoró un punto entre 2013 y 2014 y pasó de una calificación de 34 a 35, el hecho de que otros países también mejoraran en el mismo periodo y de que el índice mide ahora a dos países menos (175) hace que los cambios registrados en México no sean considerados significativos (Transparencia Mexicana, 2014).

[...]

4. Que las acciones de Gobierno y Parlamento Abierto se conviertan en auténticas prácticas transversales y generales, más allá del Plan de Acción 2015 al que México se comprometió en el marco de Alianza para el Gobierno Abierto. México debe aprobar una política nacional de datos abiertos (Transparencia Mexicana, 2014).

Como se puede observar, el preámbulo de la situación en México dio paso a que se realizaran ciertos cambios para combatir la impunidad que se gesta a través de conductas corruptas. Destacan los delitos tipificados para los servidores públicos en el Código Penal Federal en su libro segundo, título décimo, «Delitos por hechos de corrupción» (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2024, p. 70), entre los cuales se encuentran: ejercicio ilícito de servicio público, abuso de autoridad, venta-tráfico de influencias, nepotismo, cohecho, enriquecimiento ilícito y peculado.

Para realizar este trabajo se planteó una investigación cualitativa con un enfoque de tipo descriptivo, a través de la revisión documental con base en información que fortalece un acercamiento a lo que es el SNA en la actualidad y cómo ha funcionado. Se obtuvieron así los elementos que pueden servir de guía o de punto de llegada para precisar las consideraciones en cuanto a la autoridad encargada de resolver los litigios que tienen relación directa con el combate a la corrupción, y se presentan el nombre y el instrumento jurídico con el que se crearon algunos de los tribunales internacionales que existen en el mundo. Nos enfocamos en los instrumentos internacionales de los que México es parte, con la intención de presentar los principios y las directrices que tienen relevancia para el combate de la materia en estudio.

También se realiza un estudio de las opiniones y los recursos que evidencian el papel del Comité de Participación Ciudadana, para proceder al estudio de los retos y desafíos del SNA en México. Se consideran los resultados de los informes y el impacto de la promoción de la ética y la integridad en el servicio público, la instrumentación de controles internos, la práctica de auditorías y revisiones gubernamentales, así como los alcances en las contrataciones públicas; se analizan la idea de la cultura de la denuncia y diversas propuestas que existen acerca de esta figura, para culminar con el estudio de las responsabilidades administrativas.

Contexto general del Sistema Nacional Anticorrupción en México

Para compartir el sucinto análisis del SNA, es importante identificar como antecedente que la corrupción es un fenómeno muy complejo, que resalta entre los problemas sociales y políticos de una población que deja de confiar en sus autoridades y cuya evolución corroe a varios actores y tiene un impacto perjudicial en las estructuras políticas, sociales, culturales, institucionales y organizativas, así como en las políticas económicas y estructurales, y puede afectar numerosos aspectos de la vida cotidiana:

La naturaleza oculta y altamente colusoria de la corrupción a menudo impide un análisis exhaustivo de su alcance y naturaleza. Para combatir la corrupción de manera más efectiva, es necesario mejorar la comprensión de sus diferentes manifestaciones y emprender esfuerzos regulares y fundamentados científicamente para medir su incidencia. El desarrollo de políticas basadas en evidencia para prevenir y combatir la corrupción ayuda a informar al público sobre las tendencias y los patrones de corrupción y aumentar la responsabilidad de los gobiernos (UNODC, 2018, p. 18).

Ante la situación precisada, podemos afirmar que México no es un país en donde el impacto de la corrupción sea un tema novedoso. En palabras de Bautista (2017), «Si bien el desarrollo de la corrupción en el México contemporáneo tiene sus raíces en la conquista y en el sistema político colonial, fue en el periodo postrevolucionario cuando se gestaron los elementos y características que dieron vida al Sistema Político Mexicano que se ha mantenido vigente aunque con diversos matices» (p. 17).

Bien, corresponde ahora contextualizar que ante las exigencias sociales y el desarrollo de la sociedad y la instrumentalización de las instituciones que vinculó no sólo el derecho interno sino también el de alcance del contexto global, fomentó que el tema de la corrupción apareciera en la agenda internacional.

No pasa inadvertido que este trabajo se enfoca en los retos y desafíos que encuentra hoy el SNA. Sin embargo, es importante analizar el antecedente que marcó la configuración de este sistema, derivado de la suscripción de la Convención Interamericana contra la Corrupción en 1996, propuesta por la Organización de los Estados Americanos (OEA), además de que posteriormente ratificó su participación en la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para combatir el cohecho de servidores públicos en el extranjero en transacciones comerciales internacionales; y

en 2003 Mérida, Yucatán, fue la sede de la primera Convención Universal en contra de la Corrupción de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); «se desprendieron de estos compromisos internacionales tres acciones: el fortalecimiento de la cooperación y el intercambio de información entre países; la recuperación de activos producto de los actos ilícitos; y la creación de una agencia especializada en combate contra este flagelo social» (Huacuja, 2021, p. 17).

Ahora, ante el compromiso de México, se realiza la trascendental reforma constitucional de 2015 con el afán de materializar, como se precisará en este trabajo, un nuevo paradigma en la regulación y atención de la corrupción; sin embargo, no pasa inadvertido que en 2012 el entonces presidente de la república, Enrique Peña Nieto, consideró importante crear una Comisión Nacional Anticorrupción, con el ánimo de sustituir a la Secretaría de la Función Pública; sin embargo, la propuesta de mérito no llegó a convertirse en una reforma:

...tan sólo aprobada por el Senado como Cámara de Origen en el mes de diciembre de 2013, no logró consolidarse en la legisladora, debido a que hacia finales de 2014, en la Cámara de Diputados los partidos de oposición presentaron el proyecto de creación de un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), regido por un principio de colaboración interinstitucional [...]. De este modo, el SNA planteaba la interacción de tres subsistemas: el de transparencia, el de fiscalización y el de anticorrupción, teniendo el primero de ellos como objetivo fundamental la puesta a disposición de cualquier ciudadano de la información pública, mientras que el segundo se encargara de la realización de la revisión del quehacer gubernamental y el tercero de aplicar las sanciones respectivas, de tal manera que información, revisión y sanción constituyeran los ejes en la lucha en contra del multicitado fenómeno de la corrupción (Huacuja, 2021, pp. 18-19).

¿Qué es el Sistema Nacional Anticorrupción?

El SNA⁵ está fundamentado en el artículo 113 constitucional y se deriva del «Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Ad-

⁵ P.C.I.A. J/31 A (11a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta* (undécima época, libro 21, t. v, p. 5412).

ministrativa»⁶ del 18 de julio de 2016. Se expidieron la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA),⁷ la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Destaca que la LGSNA, en su artículo 1º, precisa que:

La presente Ley es de orden público, de observancia general en todo el territorio nacional y tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción* (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2021, p. 1).

Se estima propio resaltar que en el artículo 2 de la ley citada se señalan los objetivos que se cumplirán a través de la norma. Destacan los que aparecen en el esquema 1.

Además, de conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en su artículo 3, fracción XXVI; 8, segundo párrafo, y 15, se precisan elementos importantes para el funcionamiento del SNA y la relación con la materia de responsabilidad administrativa. Por lo que respecta a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en su artículo 1, segundo y tercer párrafos, se enuncia que:

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

Formará parte del Sistema Nacional Anticorrupción y estará sujeto a las bases establecidas en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley General correspondiente y en el presente ordenamiento (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2024, p. 1).

⁶ Véase https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016#gsc.tab=0

⁷ Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (véase https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016#gsc.tab=0).

Esquema 1 | Algunos objetivos enunciados en el artículo 2 de la LGSNA

Mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México.	Bases mínimas para la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas.
Bases para la emisión de políticas públicas integrales en materia de la prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción.	Principios y procedimientos para la organización y funcionamiento del Comité de Participación Ciudadana.
Difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos.	Acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos.

Fuente: Elaboración propia con base en Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2021).

Es menester destacar que el SNA ha enfrentado ciertas condiciones sociales, culturales, normativas e incluso políticas que no han ayudado a cumplir la idea original⁸ por la que se creó con la expectativa y misión de instrumentar medidas para la prevención, investigación y sanción de la corrupción, bajo un esquema de gobernanza para crear políticas efectivas para enfrentarla.⁹ Si bien la coordinación entre instancias de gobierno ha traído consigo logros en materia anticorrupción, así como el establecimiento de funciones y la modificación a los ordenamientos como se precisó anteriormente, es importante considerar quiénes integran el equipo del sistema, que son la Secretaría de la Función Pública y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que representan al gobierno federal; la

⁸ Son antecedentes nacionales el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012, la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas (2011), la iniciativa de ley en materia anticorrupción PRI-PVM (2012), la iniciativa de ley en materia anticorrupción del PRD (2012), la iniciativa de ley en materia anticorrupción del PAN (2012 y 2013), la reforma político-electoral (2014) y la creación de la Fiscalía Anticorrupción (2014).

⁹ Tesis 1.40.A.9 K (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta (décima época, libro 67, t. VI, p. 536, junio de 2019).

Auditoría Superior de la Federación, del Poder Legislativo; una representación del Consejo de la Judicatura Federal, del Poder Judicial; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI),¹⁰ y la Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción (FEMCC).¹¹ Además fue incorporada una representación ciudadana, que preside el comité coordinador del sistema.

Por lo expuesto es que se procede a analizar y precisar los alcances del SNA en México respecto a sus obligaciones para con otros países a través de los instrumentos jurídicos correspondientes, con la finalidad de presentar un sumario estudio de derecho comparado que fortalezca el entendimiento de la función y misión que tiene el sistema en búsqueda de atender la situación mundial relacionada con la erradicación de actos de corrupción.

.....
¹⁰ «...la parálisis del INAI no sólo afectaría directamente a esta institución, también a la lucha contra la corrupción en México. Coordinarse —objetivo del SNA— exige que cada institución tenga recursos económicos y humanos suficientes, y procesos internos que aseguren el cumplimiento de sus funciones [...]» (Campos, 2023).

¹¹ Supervisa la operación y actuación de las unidades administrativas siguientes: *Fiscalía Especial en Delitos por Hechos de Corrupción de Impacto Social*. Conoce de los hechos que la ley señala como delitos en materia de corrupción que afecten el funcionamiento de programas sociales y a grupos de población o comunidades vulnerables. *Fiscalía Especial en Delitos por Hechos de Corrupción relacionados con Áreas Estratégicas del Estado*. Conoce de los hechos que la ley señala como delitos de corrupción cuando afecten, incidan o se relacionen con la operación de alguna de las áreas estratégicas del Estado Mexicano previstas en el artículo 28 de la CPEUM. *Fiscalía Especial en Delitos por Hechos de Corrupción relacionados con el Sistema Financiero y Áreas de Riesgo*. Conoce de los hechos que la ley señala como delitos de corrupción relacionados con el sistema financiero nacional e investiga cualquiera de las actividades vulnerables de las previstas en el artículo 17 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita. *Fiscalía Especial de Delitos por Hechos de Corrupción Diversos*. Conoce de los hechos que la ley señala como delitos en materia de corrupción cuando no sean competencia de otra Fiscalía Especial adscrita a la FEMCC» (Fiscalía General de la República, s.f.).

Una visión global

En una primera instancia, es importante destacar algunos antecedentes en el mundo que dieron origen al sistema anticorrupción y de los que México es parte:

1. Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (OCDE).¹²
2. Convención Interamericana contra la Corrupción, de la Organización de los Estados Americano (OEA).¹³
3. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU).¹⁴

En el ámbito internacional se ha buscado instrumentar medidas anticorrupción por medio de acciones que incluyen el control, la vigilancia y hasta la sanción, en actuaciones conjuntas con los países que forman parte de los diversos ordenamientos internacionales precisados.

Es importante hacer notar que en la Política Nacional Anticorrupción se destaca que la solución al problema del control de la corrupción radica en dos elementos: 1) la gene-

.....
¹² La Convención Anticohecho de la OCDE es un acuerdo internacional suscrito por países que establecen medidas para disuadir, prevenir y penalizar a las personas y a las empresas que prometan, den o encubran gratificaciones a funcionarios públicos extranjeros que participan en transacciones comerciales internacionales [...] centra sus preocupaciones en la oferta de la corrupción [...] busca prevenir la realización de actos de cohecho en transacciones comerciales internacionales de los países signatarios y promueve el establecimiento e imposición de sanciones a servidores públicos, personas, empresas y profesionistas que encubran o participen en un acto de esta naturaleza (Secretaría de la Función Pública, 2015).

¹³ "Esta Convención, es el primer instrumento jurídico internacional en su tipo. Reconoce expresamente la trascendencia internacional de la corrupción y la necesidad de contar con un instrumento que promueva y facilite la cooperación entre los países para combatirla. [...] es necesario que los estados adopten medidas preventivas orientadas a modernizar las instituciones de gobierno y a eliminar las causas de la corrupción o las condiciones que la propicien [...] concibe la lucha contra la corrupción como un proceso y no como el resultado de acciones puntuales. [...] (Secretaría de la Función Pública, 2013).

¹⁴ La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción es un instrumento internacional de carácter amplio destinado a combatir el flagelo de la corrupción en todo el mundo [...] la

ración de procesos claros de prevención, investigación y sanción que disuadan conductas individuales, y 2) la existencia de «autoridades y servidores públicos comprometidos con su implementación y aplicación» (2020, p. 44).

Sin embargo, en este mismo trabajo se precisa que si bien las dos soluciones propuestas buscan cumplir el control, la vigilancia y la aplicación de la sanción, resultan poco eficaces en contextos con alta prevalencia de actos de corrupción, de conformidad con lo siguiente:

1. Estas medidas suelen concentrarse en hechos concretos, que se diluyen frente a la cantidad de casos que ocurren en la realidad y que no necesariamente son denunciados, investigados y sancionados.
2. Estas acciones parten del supuesto que existirá una masa crítica de autoridades, servidores públicos y ciudadanos comprometidos con la implementación y aplicación de estas medidas (ciudadanos denunciando actos, autoridades investigando) [...] (SESNA, 2020, p. 44).

Cabe resaltar que en la resolución 55/61, del 4 de diciembre de 2000, la Asamblea General de la ONU reconoció:

...que era aconsejable contar con un instrumento jurídico internacional eficaz contra la corrupción, independiente de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (resolución 55/25, anexo 1); y decidió establecer un Comité Especial encargado de negociar tal instrumento en Viena, en la sede del Centro para la Prevención Internacional del Delito de la Oficina de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito (ahora la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) (ONU, Asamblea General, 2003, p. 3).

Destaca que en la resolución 57/169, del 18 de diciembre de 2002:

.....
corrupción no sólo pone en peligro la estabilidad y seguridad de las sociedades, las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia, el desarrollo sostenible y el estado de derecho, sino que constituye también un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías [...] (UNODC, 2017, p. 11).

...la Asamblea General aceptó la oferta del Gobierno de México de patrocinar una conferencia política de alto nivel en Mérida para la firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción [...], el Gobierno de México [...] organizó los siguientes acontecimientos paralelos a la Conferencia para la firma:

Mesa Redonda 1: Medidas de prevención de la corrupción: la función de los sectores privado y público [...];

Mesa Redonda 2: La función de la sociedad civil y los medios de comunicación en la creación de una cultura contra la corrupción [...];

Mesa Redonda 3: Medidas legislativas para aplicar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción [...];

Mesa Redonda 4: Medidas para luchar contra la corrupción en los sistemas financieros nacionales e internacionales [...] (ONU, Asamblea General, 2003, p. 5).

México ha buscado incorporar los elementos que integran los instrumentos jurídicos internacionales citados al SNA a través de la aplicación de los artículos 1 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), y esto se ha fortalecido a través de la instrumentación de acciones y controles, por lo que se considera que existen tres diferentes vertientes de éstos, las cuales responden al estado del desarrollo y las necesidades de cada país y a las estrategias fijadas entre los actores involucrados para generar sinergias y beneficios compartidos. Podemos considerar, entonces, que se trata de un país receptor con el ánimo de cooperar y cumplir con los compromisos internacionales, además de disminuir la brecha entre los grupos vulnerables atendiendo las recomendaciones y casos de otros países para tropicalizar las experiencias y aprendizajes a México, posicionando así nuevos elementos en los temas de la agenda internacional. Por ello debe llevarse la cooperación horizontal «para el desarrollo de las capacidades nacionales y se impulsa la colaboración tecnológica, propiciando iniciativas para la formación de recursos humanos» (Secretaría de la Función Pública, 2015).

Se ha precisado que, en lo que respecta a los esquemas de cooperación, a través del tipo multilateral: «los países buscan alcanzar objetivos comunes con la colaboración de organismos internacionales y la cooperación bilateral es una importante herramienta para fomentar el desarrollo y el intercambio de experiencias entre países con diferentes niveles de desarrollo» (Secretaría de la Función Pública, 2015).

También es relevante considerar, por ejemplo, que existen los «tribunales anticorrupción». Estas autoridades tienen su origen en 1979, ya que en Filipinas se creó el Tribunal *Sandiganbayan*, con base en la aprobación de su Constitución de 1973; o que en 2003, en Kenia, la Ley de Delitos Económicos y Anticorrupción 2003 estableció, en complemento con las Instrucciones Prácticas del presidente del Tribunal Supremo en diciembre de 2005, la División del Tribunal Superior de Delitos Anticorrupción y Económicos. Por lo que respecta a México, derivado de la reforma que ya se citó para dar origen al SNA, se ordenó la creación de una Sala Especializada Anticorrupción en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de conformidad con la Secretaría Ejecutiva del SNA. El último tribunal de este tipo se creó en 2020 en Zimbaue: «se crea la División Especial Anticorrupción del Tribunal Superior con sede en los Tribunales de Magistrados, en términos de la sección 46ª de la Ley del Tribunal Superior» (Banco de Buenas Prácticas Internacionales en el Combate a la Corrupción, 2022).

Comité de Participación Ciudadana

El Comité de Participación Ciudadana (...) es la figura rectora del SNA y tiene como función llevar a cabo el desarrollo del canal de interacción y comunicación entre la sociedad civil y las instituciones de gobierno. Derivado del artículo 113 de la CPEUM y los artículos del 15 al 22 de la LGSNA, se consideró que era recomendable la existencia de un grupo de cinco integrantes como representantes de la ciudadanía, ya que se buscaba que se estableciera la vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias anticorrupción, por lo que su objetivo fue coadyuvar con las instancias correspondientes otorgando seguridad y prestigio, pues sus miembros deben ser destacados por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.

El CPC es el único órgano colegiado, cuyo fundamento se encuentra en las porciones normativas precisadas, en donde se establece que tendrá como objetivo coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador. Tiene además las facultades de proponer políticas anticorrupción, metodologías e indicadores de evaluación, y destaca que vigila el funcionamiento del sistema. «Es por esto que el Comité de Participación Ciudadana debe trabajar en conjunto con el Comité Coordinador y el Secretario Técnico para la integración del componente ciudadano en la conformación de los informes, reco-

mendaciones y políticas públicas que se consideren necesarias para el funcionamiento del sistema» (Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C., 2016, p. 3).

Sus atribuciones son poco diferentes en relación con las del Comité Coordinador, ya que básicamente se limitan a cuestiones de organización interna y el establecimiento de un reglamento interior, potestades que posee para aprobar lineamientos que se refieren a su programa de trabajo, normas de carácter interno y realizar el informe anual de actividades.¹⁵ Las demás se refieren a participaciones en colaboración con otros órganos del SNA como proponer, colaborar, opinar y promover, mediante su representación en ellos, distintas actividades, sin que exista un peso específico en cuanto al margen potestativo de acción en relación con los fines propios de la ley que conduzca a consolidar la trascendencia que como órgano representativo de la sociedad civil debería tener en la participación y toma de decisiones.

El Comité fue designado el 30 de enero de 2017, mediante la comisión de selección que para tal efecto eligió el Senado de la República. Está integrado por cinco personas destacadas de la sociedad civil organizada o del ámbito académico.

De acuerdo con Ricardo Alexis Uvalle Aguilera, el CPC ha realizado varias actuaciones:

1. Elección del secretario ejecutivo del comité coordinador, quien es la entidad administrativa de la misma, encargada de brindar el apoyo necesario al comité coordinador y de participación ciudadana para el desarrollo de sus funciones; dotarlo de un estatuto de gobierno e integrar la plataforma digital nacional dentro de la cual destacan las declaraciones patrimoniales y de interés de todos los servidores públicos.
2. Dos mociones dirigidas al Senado para conocer la forma y procedimientos bajo los cuales fueron designados tres magistrados [...], por considerar que no se siguieron los principios de transparencia, máxima publicidad y parlamento abierto [...].
3. Un posicionamiento en relación con un reportaje publicado por el periódico *The New York Times* en relación con una supuesta red de espionaje establecida por el go-

.....
¹⁵ Véase el informe del año 2023 en <https://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2024/02/INFORME-GESTION-CPC-2023-VF.pdf>. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 21, fracción III de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

bierno federal en contra de activistas, periodistas y demás miembros de la sociedad civil [...].

4. Una moción para gobiernos y congresos locales para implementar en tiempo y forma los sistemas locales anticorrupción [...].

5. Dos amparos promovidos ante jueces de distrito en materia administrativa [...] (Uvalle, 2018, p. 7).

Es menester precisar que, con el objetivo de dar cumplimiento a lo establecido en el Plan Anual de Trabajo 2023 y de acuerdo con las atribuciones del artículo 21 de la LGSNA, las personas integrantes del CPC del Sistema Nacional Anticorrupción crearon y dieron seguimiento a proyectos enfocados en el combate a la corrupción, los cuales involucran la participación de organizaciones de la sociedad civil, asociaciones civiles e instituciones académicas, de investigación y gobierno, así como colectivos ciudadanos de dos o más integrantes con experiencia en temas anticorrupción. Como resultado de lo anterior, el CPC, durante la presidencia 2023-2024, brindó atención a diversos proyectos estratégicos, mismos que a continuación se describen:

1.1 Reto Público: «Anticipando Riesgos de Corrupción: Aplicación de la herramienta de autodiagnóstico en los Sistema Locales Anticorrupción».

1.2 Proyecto «Abramos México».

1.3 Programa de integridad en el sector empresarial.

1.4 Red Nacional de Participación Ciudadana Anticorrupción del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción.

1.5 Alertadores en el Combate a la Corrupción (Whistleblowers).

1.6 Libro blanco del proceso de designación del Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.

1.7 Estudio: Protección a Denunciantes de Actos de Corrupción en Latinoamérica, Vance Center-CPC del SNA.

1.8 Boletín o Newsletter del Sistema Nacional Anticorrupción (Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, 2024a, p. 2).

Si bien los resultados y las acciones enunciadas se han realizado a través de una estructura legal, es importante también considerar que en las leyes de las entidades fedrativas se desarrolla la integración de atribuciones que ayudan al funcionamiento del SNA de conformidad con los artículos 8 y 10, primer párrafo, de la LGSNA, por lo que dichas

entidades han realizado acciones para impactar en las exigencias del sistema nacional en el ámbito local. De los datos revisados para este trabajo se desprende que:

...para agosto de 2019, las 32 entidades federativas han reformado sus textos constitucionales y elaborado sus respectivas leyes del Sistema Estatal Anticorrupción, lo que abre la posibilidad para la conformación de los CPC locales, mismos que forman parte de los SLA [sistemas locales anti-corrupción].

...Las atribuciones de los CPC en las Comisiones Ejecutivas incluyen opinar y realizar propuestas sobre las políticas anticorrupción y las políticas integrales, realizar observaciones a los proyectos de informes anuales [...] proponer a éstos la emisión de recomendaciones no vinculantes (Integridad y Fortalecimiento de la Transparencia, 2016).

Se considera que el CPC es una instancia que busca asegurar el canal de interacción entre la sociedad civil y las instituciones de gobierno que integran el SNA, por el tipo de atribuciones y el alcance de sus determinaciones; sin embargo, la instrumentación por parte de las autoridades no ha tenido fuerza en cuanto a sus «pronunciamientos, mociones y juicios de amparo [...] no tienen un fundamento legal claro [...] su marco de atribuciones deriva más en cuestiones de orden y administración internas y no de supra subordinación con los poderes federales ni los locales» (Uvalle, 2018, p. 7).

Por lo expuesto es que el Programa de Trabajo Anual de 2024 buscó generar las condiciones estructurales, normativas y operativas que permitieran un adecuado y eficiente funcionamiento del CPC del SNA, así como impulsar los cambios legislativos, normativos y sistémicos para alterar las condiciones que permiten e incentivan las dinámicas de corrupción:

En este sentido y para la ejecución efectiva de las actividades, acciones y proyectos que realizará el Comité de Participación Ciudadana durante el 2024 y años posteriores como órgano colegiado; es deseable que éstas sean en concordancia con el Programa de Trabajo Anual [...] y dar atención prioritaria a la responsabilidad que se tiene para la implementación de la Política Nacional Anticorrupción, incluyendo los proyectos que se originen de la vinculación con la sociedad civil, la academia, el sector empresarial y demás instituciones (Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, 2024b, p. 4).

Desafíos del SNA en México

Ha pasado casi una década desde la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción en México y, como una relevante actividad de toda política pública, debe valorarse para, en caso de ser necesario, hacer las adecuaciones que permitan conseguir los fines para los que fue instrumentada.

En este contexto, el establecimiento del SNA, al igual que el de sus homólogos estatales e incluso en algunos casos municipales, ha representado un reto verdaderamente ambicioso que a nuestro juicio no ha sido del todo favorable por lo que hace a su consolidación ni en cuanto a sus resultados.

Claro que se han hecho esfuerzos y hay recursos, actores públicos y, sobre todo, la participación proactiva de la sociedad, que en conjunto han dado cuenta de varias acciones realizadas para identificar, prevenir, sancionar y erradicar conductas que engendran corrupción; sin embargo, no ha sido posible resolver dicha patología social a cabalidad.

Para desarrollar esta sección se utilizó un enfoque cualitativo, que se acompaña de información estadística relevante para comprender la situación en que se encuentra el SNA y revisar, en caso de ser necesario, el impacto que las propuestas enunciadas tuvieron posteriormente, comenzando por la consideración de que el avance de la política pública en materia de combate a la corrupción, como se ha podido precisar, surge de la propia norma y se materializa mediante los instrumentos de política pública anticorrupción aprobados y publicados por las entidades federativas, y resalta la importancia de una estrategia que se alinee a la Política Nacional Anticorrupción (PNA).

Es importante mencionar que aquí no buscamos hacer un estudio exhaustivo de la normativa ni de la situación de los sistemas estatales anticorrupción (SEA) de cada una de las demarcaciones territoriales del Estado mexicano. Este trabajo se realiza desde dos ópticas: 1) la normativista, en la cual se analiza la legislación que rige el funcionamiento del modelo de combate a la corrupción actual, y 2) la realista, en la que se identifican los aspectos sociales, jurídicos y culturales que repercuten en la percepción del SNA; por lo anterior, este artículo se diseña con un enfoque metodológico mixto. En seguimiento a lo anterior, se esboza que:

Durante el primer trimestre de 2024, Puebla reportó una reforma, llevada a cabo el 27 de febrero de 2024, a la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción. Por su parte, Baja California reportó una

reforma al artículo 5 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, en la que se establecieron la disciplina y la rendición de cuentas como nuevos principios que rigen la aplicación de la ley (Sistema Nacional Anticorrupción, Secretaría Ejecutiva, 2024, p. 79).

A lo anterior se suma que los avances de las políticas estatales anticorrupción (PEA) han sido una línea de apoyo y acción en que los SEA han fortalecido sus compromisos de combatir y controlarla en el ámbito competencial con miras al fortalecimiento del SNA. Por ello se precisa que «a partir de enero de 2020 y hasta el cierre de este informe se han aprobado 30 PEA» (Sistema Nacional Anticorrupción, Secretaría Ejecutiva, 2024, p. 82).

Ahora bien, es de destacar que, en el marco de la presentación del Paquete Económico 2024, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) analizó el presupuesto proyectado con el que contarían las instituciones anticorrupción en 2024 para su operación, con los siguientes resultados:

- En general, el presupuesto en conjunto de las instituciones anticorrupción ha disminuido 10% en términos reales desde 2018. Esto es preocupante dados los desafíos que enfrenta la lucha anticorrupción.
- La Secretaría Ejecutiva [...] ha enfrentado una disminución constante en su presupuesto desde 2018. Es importante que se garanticen los recursos suficientes para esta institución, puesto que debe implementar la Plataforma Digital Nacional, un instrumento de inteligencia crucial en la lucha anticorrupción.
- La corrupción no se investiga hoy de forma efectiva, lo que se evidencia en altos niveles de impunidad de delitos por hechos de corrupción. Esto se relaciona con las limitaciones presupuestales de la FEMCC [...] es la única institución del SNA cuyo presupuesto proyectado es menor en 2024 con respecto a 2023.
- En 2024, la ASF será la institución con el mayor incremento presupuestal (10.2% anual), seguida del INAI (6.5% anual). El aumento presupuestal para el INAI es una buena noticia en el contexto de la reciente parálisis operativa del Pleno del Instituto que provocó un rezago en los recursos de revisión [...] (Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C., 2023).

Por lo anterior, en este espacio, más allá de hacer una crítica, a manera de reflexiones, se esbozan algunas ideas que pudieran ser tomadas en consideración para un debate que

arroje las coincidencias o disidencias, con el mero ánimo de construir las bases o robustecer posturas que, llevadas a su materialización, permitan retomar la consolidación del macrosistema anticorrupción. Esto no con el mensaje de acabar con la corrupción, sino más bien de educar y modelar con el ejemplo de la integridad social desde cada participación que como mexicanas y mexicanos nos corresponde, tanto en lo público como en lo privado.

Considerando la situación actual de México en temas de corrupción, es relevante atender la percepción ciudadana con el ánimo de obtener elementos de juicio que sirvan para identificar los retos y desafíos que enfrenta el sistema anticorrupción en los ámbitos nacional y local a casi diez años de su creación. En seguimiento a lo anterior, Guzmán y Ramírez (2020) refieren que:

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG-INEGI), la corrupción está entre los tres principales problemas que más preocupan a las y los mexicanos, ¡desde 2011! Lo anterior es un indicador de la importancia que el tema tiene para la población desde hace casi diez años. La encuesta realizada por Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI) y el periódico *Reforma* refleja la misma tendencia en 2019 y 2020: la corrupción es el segundo problema más importante, sólo superado por la inseguridad pública.

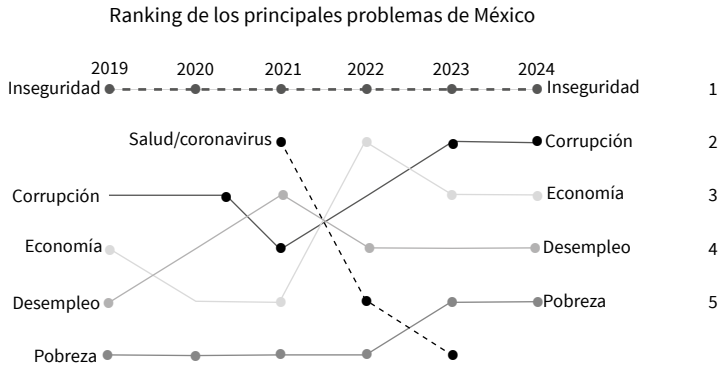
Es menester considerar que en la Encuesta Nacional sobre Corrupción e Impunidad 2019-2024 se precisó:

Tres características reflejan la percepción de la corrupción en nuestro país durante los seis años de la administración que termina.

- 8 de cada 10 personas consideró que suceden actos de corrupción con mucha frecuencia en el país.
- La mitad de las encuestadas consideró que, con respecto al año anterior, la corrupción había aumentado.
- En promedio, 1 de cada 10 personas reportaron que una autoridad les solicitó un soborno o mordida (Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, 2024).

Transparencia Mexicana, organización no gubernamental que enfrenta el problema de la corrupción desde una perspectiva integral mediante políticas públicas y actitudes

Esquema 2 | Ranking de los principales problemas en México



Fuente: Tomado de Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (2024). Respuestas efectivas eliminando los «No sabe» o «No contesta».

privadas que van más allá de la consigna política, para generar cambios concretos en el marco institucional y la cultura de la legalidad en México, considera que:

- Dado que el Sistema Nacional Anticorrupción es la suma de las instituciones de control, fiscalización e investigación de la corrupción en el país [...] Si cada una de las instituciones que lo conforman falla en su tarea institucional [...] no podrá dar los resultados que exige la población.
- La recuperación de activos y una profunda discusión sobre quiénes son las víctimas de la corrupción y cuál es la forma de reparar apropiadamente el daño, es una oportunidad para cicatrizar la herida social dejada por años de corrupción e impunidad.
- Además de la protección a denunciantes y alertadores de corrupción, México debe dar garantías a quienes investigan la corrupción de que no recibirán represalias o que serán amedrentados [...].
- La agenda anticorrupción converge cada vez más con la operación del crimen organizado, especialmente en temas como el lavado de dinero, la elusión y la evasión fiscales.
- Es especialmente delicada la actuación de las autoridades mexicanas en casos de corrupción transnacional: mientras que otros países investigan y sancionan la corrupción ocurrida en

México, las autoridades locales siguen sin obtener sentencias firmes por los mismos casos (Transparencia Mexicana, 2024).

Para ello, en este apartado se postula una agrupación temática respecto a los desafíos y retos que enfrenta el SNA.

Ética pública

En el marco de las adecuaciones constitucionales en materia anticorrupción, se anotó en los artículos 109, fracción III de la CPEUM, 5 de la LGSNA y 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas que el profesionalismo, la legalidad, objetividad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito son los principios que rigen el servicio público.

Asimismo, en la LGSNA se establecen las bases y políticas para la promoción, el fomento y la difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de las personas servidoras públicas. Y se prescribió acerca de crear las bases mínimas para que el Estado mexicano establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.

En este orden de ideas, en términos del artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el personal que labore en el servicio público deberá observar el código de ética que emitan las secretarías o los órganos internos de control (OIC) conforme a los lineamientos que éstos emitan para que impere en su actuación una conducta digna, que responda a las necesidades de la sociedad y oriente su desempeño.

Ante ello, es incuestionable que un eje toral para contraponer los efectos y factores que engendran la corrupción se aloja precisamente en la ética, como un componente necesario que debe ser promovido por los entes públicos. De ahí la proliferación de códigos con un contenido preponderantemente axiológico, que sólo han servido como un instrumento más para la colección de normas del sistema mexicano, pues no basta con su emisión para solucionar el problema.

Por otra parte, resulta incongruente que la inobservancia de los códigos de ética configure alguna falta administrativa no grave, como ya diversos tribunales lo han interpretado. De esta manera, sería deseable que se hiciera alguna reforma a una falta cuya

configuración jurídica es poco probable, pues se concibe como «ética punible o reactiva» (Noriega *et al.*, 2020, p. 409).

Ante este panorama, no hay que perder de vista que toda la humanidad constituye en la actualidad una única civilización, y todo el mundo tiene retos y oportunidades comunes (Harari, 2018, p. 132), como el que incide en el objeto de nuestro artículo.

Control interno

El control interno es un factor sustantivo en el respeto del derecho humano a la buena administración pública,¹⁶ sin importar la naturaleza, el rubro o tamaño de aquella. Es un elemento del proceso administrativo que comprende la planeación, la organización, la dirección, el control y la evaluación. El control engloba las acciones indispensables para constatar el cumplimiento de los supuestos previamente establecidos para la ejecución, los productos y resultados de las entidades que integran la administración pública (Arriaga, 2023, p. 221).

Mucho hemos escuchado hablar sobre «control interno», y estamos seguros de que es incluso una necesidad humana instrumentar medidas que nos permitan asegurarnos a título individual que no olvidemos, por ejemplo, hacer ciertos pagos, adquirir algunos productos, cumplir determinadas encomiendas, etcétera. Todo ello con el afán de prevenir el riesgo de pagar intereses, quedarnos sin alimentos o ser acreedores a una sanción. Pero cuando trasladamos la obligación de instrumentar mecanismos de control a los centros de trabajo todo cambia.

En la actualidad es frecuente escuchar la pretensión de incentivar el enfoque preventivo de los órganos de control sobre uno de carácter represivo o sancionatorio; pero no se ha logrado tomar conciencia del compromiso que implica la prevención de riesgos por las autoridades vinculadas a ello.

Auditoría gubernamental

Las auditorías son expresiones de control interno de la gestión de las dependencias gubernamentales no dirigidas a una persona determinada ni practicadas en domicilios priva-

.....
¹⁶ I.40.A.5 A (11a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta (undécima época, libro 8, t. III, p. 2225, diciembre de 2021).

dos, sino en oficinas públicas, pues su propósito consiste en constatar el uso de los recursos asignados a una institución pública.

En un Estado democrático debe evitarse que mecanismos de rendición de cuentas y fiscalización gubernamental, como las auditorías, se utilicen como medios o vehículos para amedrentar, hostigar, intimidar y presionar, así como para interferir en la autonomía e independencia de las personas que son titulares de órganos jurisdiccionales.

En tal contexto, conviene pensar en la emisión de una Ley Nacional de Auditoría Gubernamental, en aras de homologar las bases o los lineamientos de su planeación, ejecución y seguimiento para evitar la discrecionalidad en su ejecución con reglas por demás obsoletas.

Contrataciones públicas

Los OIC desempeñan un papel fundamental en la promoción de la transparencia, eficiencia y rendición de cuentas en contrataciones públicas. Su función proactiva y preventiva es crucial para prevenir la corrupción, así como para garantizar el uso adecuado de los recursos públicos. De ahí que les sean aplicables las reglas del propio Sistema Nacional Anticorrupción.¹⁷

Por lo anterior, se presentan algunas de las atribuciones de los OIC en materia de contrataciones públicas, y se propone que se realicen acciones que van de la mano con la vigilancia y el seguimiento de los procesos de contratación, con la intención de que se supervisen de cerca todos los aspectos de dichas contrataciones, desde la planificación hasta la ejecución y evaluación. Esto incluye revisar los pliegos de condiciones, verificar la documentación y observar los actos de licitación. Aunado a lo anterior, se puede realizar la detección de irregularidades y riesgos, en aras de fomentar un estado de alerta ante posibles irregularidades y riesgos en las contrataciones públicas, como la colusión, el favoritismo y el conflicto de intereses. Por ello se realizarán auditorías e investigaciones para identificar estas prácticas y tomar las medidas correctivas necesarias.

Además, a través de la promoción de la ética y la integridad en las contrataciones públicas se capacitará a los funcionarios públicos sobre procedimientos de contratación

.....
¹⁷ 2a. X/2019 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta (décima época, libro 63, t. I, p. 1099, febrero de 2019).

y normas éticas, por lo que se buscará establecer canales para denunciar irregularidades. Se vinculan así la tarea del asesoramiento y la asistencia a las entidades públicas en la materia en estudio. Esto ayuda a diseñar e instrumentar procedimientos de contratación transparentes y eficientes, y a proporcionarles orientación sobre cómo prevenir la corrupción.

Un papel proactivo y preventivo de los OIC es esencial para prevenir la corrupción en contrataciones públicas. Al actuar de manera proactiva, los órganos pueden identificar y abordar los riesgos antes de que se materialicen en actos de corrupción. Esto busca incidir en el ahorro de recursos públicos, proteger el interés público y promover la confianza en el gobierno, sin dejar de lado que los ejecutores del gasto son los responsables de su correcto ejercicio.

Cultura de la denuncia

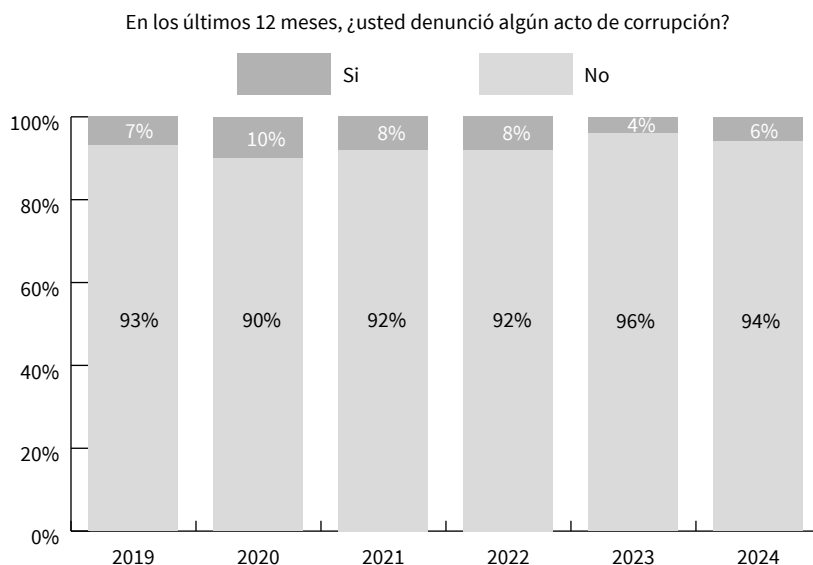
La cultura de la denuncia es un elemento fundamental para el correcto funcionamiento del SNA en México. Esta cultura se basa en la idea de que todos los ciudadanos tienen la responsabilidad y el derecho a denunciar actos de corrupción que presencien o de los que tengan conocimiento. Su importancia radica medularmente en lo siguiente:

- *Fortalece la lucha contra la corrupción.* La denuncia es una herramienta esencial para combatirla, ya que permite a las autoridades investigar y sancionar a los responsables de estos actos.
- *Promueve la transparencia.* Una sociedad con una fuerte cultura de denuncia es más transparente, ya que los funcionarios públicos saben que sus actos pueden ser denunciados y que tendrán que rendir cuentas por ellos.
- *Protege los derechos humanos.* La corrupción puede tener un impacto negativo en los derechos humanos, por lo que denunciarla es una forma de protegerlos.
- *Mejora la calidad de vida.* La lucha contra la corrupción contribuye a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, ya que permite que los recursos públicos se utilicen de manera eficiente y transparente.

Desafíos para fomentar la cultura de denuncia

Destaca que, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Corrupción e Impunidad 2019-2024, «apenas un 6% ha llevado a cabo una denuncia por corrupción en el último año.

Gráfica 1 | Evidencia en cuanto a la materia de denuncia



Fuente: Tomado de Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (2024). Respuestas efectivas eliminando los «No sabe» o «No contesta».

Esto confirma la tendencia sexenal de un bajo nivel de denuncia, asociada por la mayoría de los respondientes como un acto inútil» (Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, 2024), por lo que se remarcan dos aspectos importantes vinculados con esta carencia de denuncia:

- *Desconocimiento de los mecanismos de denuncia.* Impericia en el conocimiento de la instancia para acudir a presentar la comunicación de hechos constitutivos de sanción administrativa.
- *Falta de elementos probatorios.* Ausencia de elementos de convicción para iniciar las investigaciones pertinentes.

Acciones para fortalecer la cultura de denuncia

- *Campañas de sensibilización.* Es importante realizar campañas para informar a la ciudadanía sobre la importancia de la denuncia y los mecanismos existentes para hacerlo.

- *Simplificación de los mecanismos de denuncia.* Los mecanismos deben ser sencillos y accesibles para todos los ciudadanos.
- *Fortalecimiento de las instituciones.* Las instituciones encargadas de investigar y sancionar los actos de corrupción deben ser fuertes para que la ciudadanía tenga confianza en que sus denuncias sean atendidas conforme al andamiaje jurídico aplicable.

El SNA en México ha hecho algunos avances en la promoción de la cultura de denuncia, como la creación de la Plataforma Nacional Digital Ciudadana para la Recepción de Denuncias y Quejas; sin embargo, aún existen áreas de oportunidad para que la denuncia sea eficaz en México.

Responsabilidades administrativas

Al expresar que la justicia cotidiana se refiere a las instituciones y los procedimientos orientados a dar solución a los conflictos que genera la convivencia diaria en una sociedad democrática, comprende también la justicia de proximidad al sector de la justicia administrativa, cuando resuelve los desacuerdos de los ciudadanos con alguna autoridad ejecutiva utilizando los mecanismos existentes y eficaces.

Para ello permitirán que las personas recobren la confianza tanto interpersonal como en las instituciones, encontrando «respuestas adecuadas a sus problemas y [que] faciliten la salida de la informalidad y la marginación jurídica» (CIDE, 2015, p. 21).

La justicia cotidiana en el Estado de derecho toma la principal idea de la supremacía constitucional, la congruencia y sujeción a la Constitución de todo sistema legal en observancia al orden jurídico. En éste también los valores éticos del derecho se preponderan en las relaciones inherentes a la justicia cotidiana en una sociedad democrática que vele por el irrestricto respeto a los derechos fundamentales del individuo y colectivos.

La eficacia de una justicia cotidiana en el Estado constitucional de derecho requiere de ciudadanos informados sobre una «cultura de derechos y un gobierno que acepte adoptarlos y respetarlos fomentando y estableciendo mecanismos de participación ciudadana en los asuntos de trascendencia nacional, construyendo identidades ciudadanas caminando hacia una sólida democracia participativa, deliberativa y comunitaria» (Rodríguez, 2017, p. 102).

Conclusiones

Se considera de gran trascendencia conocer cuáles han sido los resultados del combate a la corrupción en nuestro país y qué estamos haciendo para que sea efectivo el derecho humano a la buena administración, más allá del discurso.

Aunque ya se cuenta con un sobrado marco jurídico nacional, convencional y reglamentario, esto no ha sido suficiente para emprender una estrategia eficiente y eficaz para el cuidado y uso correcto de los recursos públicos.

Así pues, puede tomarse como referencia para impulsar el respeto a los derechos humanos —como el de la buena administración pública—, a partir de la planeación de las auditorías, tanto la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU, 2004) como la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA, 1996).

Lo anterior bajo la premisa de que las políticas de combate a la corrupción se deben generar y aplicar como un mecanismo que incida frontalmente en el desarrollo social, con impacto en la generación o potencialización del bien común. Por lo tanto, también se ha tomado en cuenta la Agenda 2030 como un soporte que justifica legítimamente el despliegue de los ejercicios objetivos y profesionales de revisión gubernamental enfocados en el desarrollo sostenible. Aunado a lo antes dicho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos —tribunal supranacional bajo cuya jurisdicción se encuentra México— ha resuelto en la sentencia de 9 de marzo de 2018, frente al caso Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala (Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 351, 2018, pp. 80-81), que:

...las consecuencias negativas de la corrupción y los obstáculos que representa para el goce y disfrute efectivo de los derechos humanos [...] la corrupción no sólo afecta los derechos de los particulares individualmente afectados, sino que repercute negativamente en toda la sociedad, en la medida en que se resquebraja la confianza de la población en el gobierno y, con el tiempo, en el orden democrático y el estado de derecho.

Estas consideraciones argumentativas abonan a justificar la apremiante necesidad de fortalecer los ejercicios preventivos y de detección que coadyuven a evitar la materialización de riesgos de corrupción que se traduzcan en la afectación de los derechos humanos de todas las personas, como una prioridad en la agenda global para el desarrollo de la humanidad (Noriega *et al.*, 2024, p. 54). En este contexto, es imperativo avizorar la efectiva necesidad de instrumentar, por medio de distintas acciones, estrategias que mediante

una medición periódica permitan hacer ajustes estratégicos para identificar prácticas que pudieran engendrar corrupción y anticiparse a que esto ocurra.

La corrupción gubernamental se percibe en México como un fenómeno repetitivo que ha afectado frontalmente la credibilidad y confianza en las instituciones públicas. En este contexto, y en congruencia con lo plasmado en este artículo, es apremiante que se dé seguimiento al SNA por medio del desarrollo y la instrumentación de políticas, planes y programas gubernamentales que beneficien a la sociedad con una visión eminentemente global; es decir, debe adecuarse la noción de soberanía como un límite a la empatía frente a otros países del planeta.

Por tal motivo, con independencia del nombre —nos referimos al Sistema Nacional Anticorrupción, o agencia nacional o federal anticorrupción—, es menester trazar una ruta estratégica que abata el uso indebido de los recursos públicos y, paralelamente, incentive la integridad tanto en el servicio público como en el privado, con el fin de tutelar el derecho humano a la buena administración.

Referencias

- Arriaga-Huerta, J. B. (2023). Control interno y administración pública: rumbo a su mejora. En Rendón-Huerta-Barrera, T. J. (coord.), *Actualidad y perspectivas del derecho administrativo en México en la obra de Jorge Fernández Ruiz*. Tirant lo Blanche.
- Banco de Buenas Prácticas Internacionales en el Combate a la Corrupción (2022). *Creación de tribunales especializados anticorrupción en el mundo*. <https://banco.sesna.gob.mx/creacion-tribunales-especializados-anticorrupcion-en-el-mundo/>
- Bautista, O. D. (2017). *Cien años de corrupción en México a partir de la era postrevolucionaria 1917-2017*. Poder Legislativo del Estado de México. https://www.contraloria-delpoderlegislativo.gob.mx/librosetica/Cuadernos/Cuaderno_2_2017.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2021). Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 2016. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2024). Código Penal Federal. *Diario Oficial de la Federación*, 14 de agosto de 1931. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPF.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2024). Ley Orgánica del Tribunal Fe-

- deral de Justicia Administrativa. *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 2016. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf>
- Campos, N. (2023). *La parálisis del INAI (y de la lucha anticorrupción)*. Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO), Centro de Investigación en Política Pública. <https://imco.org.mx/la-paralisis-del-inai-y-de-la-lucha-anticorrupcion/>
- Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) (2015). *Informe de resultados de los foros de Justicia Cotidiana*. http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/Documento_JusticiaCotidiana_.pdf
- Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción (2024a). *Informe anual 2023*. <https://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2024/02/INFORME-GESTION-CPC-2023-VF.pdf>
- Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción (2024b). *Programa de trabajo anual de 2024*. https://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2024/02/PROGRAMA-DE-TRABAJO-ANUAL-2024_VF_PARA-PUBLICACION-1.pdf
- Fiscalía General de la República (s.f.). Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción (FEMCC). <https://fgr.org.mx/swb/FGR/FEMCC>
- Guzmán, K. y Ramírez, S. (2020). Corrupción: percepción y política pública. *Nexos*. <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/corrupcion-percepcion-y-politica-publica/>
- Harari, Y. N. (2018). *21 lecciones para el siglo XXI*. Debate.
- Huacuja-Betancourt, S. E. (2021). *Estado actual del Sistema Nacional Anticorrupción: nacimiento, desarrollo, retos y perspectivas*. Universidad Nacional Autónoma de México. https://sug.unam.mx/docs/publicaciones/cuaderno_42.pdf
- Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (2016). *La ruta de implementación del Sistema Nacional Anticorrupción*. https://tsjtlaxcala.gob.mx/wp-content/uploads/2024/03/Ruta_implementacion_SNA_2016.pdf
- Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (2023). El Sistema Nacional Anticorrupción no ha sido prioridad en este sexenio. <https://imco.org.mx/el-sistema-nacional-anticorrupcion-no-ha-sido-prioridad-en-este-sexenio/>
- Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (2024). *Transformación y corrupción. Encuesta Nacional sobre Corrupción e Impunidad 2019-2024*. <https://contralacorrupcion.mx/encuesta-mcci-2024/>
- Noriega-Zamudio, J. J., Martínez-Fernández, G. G. y Ríos-Rangel, J. A. (2020). La ética:

su impacto y estratégico fortalecimiento en el sistema de responsabilidades administrativas en México. En Mora-Sifuentes, F. M., Naranjo-Guevara, G. y Narváez-Martínez, J. R. (coords.), *Derechos humanos, parlamento y control del poder en México: una perspectiva local*. Universidad Iberoamericana León; Asociación Mexicana de Justicia Constitucional.

Noriega-Zamudio, J. J. y Guerrero-Rizo, C. G. (2024). La auditoría de desempeño como artífice del derecho humano a la buena administración. *Ciencia Huasteca. Boletín Científico de la Escuela Superior de Huejutla*, 12(23), 50-60. <https://repository.uaeh.edu.mx/revistas/index.php/huejutla/issue/archive>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (s.f.). *Herramientas de conocimiento para académicos y profesionales. Módulo 1. ¿Qué es la corrupción y por qué nos atañe?* https://grace.unodc.org/grace/uploads/documents/academics/Anti-Corruption_Module_1_What_Is_Corruption_and_Why_Should_We_Care_ESP.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2005, 9-11 de diciembre). *Acción mundial contra la corrupción. Los documentos de Mérida*. Organización de las Naciones Unidas. https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_merida_s.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2018). *Manual de encuestas de corrupción. Directrices, metodológicas sobre la medición del soborno y otras formas de corrupción a través de encuestas por muestreo*. Organización de las Naciones Unidas. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/Manual_de_Encuestas_de_Corrupcion_2018.pdf

Organización de las Naciones Unidas (ONU), Asamblea General (2003, 9-11 de diciembre). Conferencia política de alto nivel para la firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Mérida, México. Información para los participantes. https://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/signing/205inf1s.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2016). Integridad y fortalecimiento de la transparencia. <https://www.undp.org/es/mexico/proyectos/integridad-y-fortalecimiento-de-la-transparencia>

Rodríguez-Fonseca, J. C. (2017). La justicia cotidiana en el estado constitucional de dere-

- cho, un aspecto del derecho de acceso a la justicia administrativa. En Rendón-Huerta-Barrera, T. J., *Horizontes jurídicos*. Universidad de Guanajuato.
- Secretaría de la Función Pública (2013). Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA). Gobierno de México. <https://www.gob.mx/sfp/documentos/convenccion-interamericana-contra-la-corrupcion-oea>
- Secretaría de la Función Pública (2015). Convención para combatir el cohecho (OCDE). Gobierno de México. <https://www.gob.mx/sfp/documentos/convenccion-para-combatir-el-cohecho-ocde#:~:text=Esta%20Convenci%C3%B3n%20busca%20prevenir%20la,un%20acto%20de%20esta%20naturaleza>
- Secretaría de la Función Pública (2015). Internacionales. Programa Anticorrupción. Gobierno de México, <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/internacionales-programa-anticorrupcion>
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) (2020). *Política nacional anticorrupción*. <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Pol%C3%ADtica-Nacional-Anticorrupci%C3%B3n.pdf>
- Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) (2016). ¿Cómo funciona el CPS local y nacional? https://anticorrupcionmx.org/historico/archivo/biblioteca/FactSheet_2.pdf
- Sistema Nacional Anticorrupción, Secretaría Ejecutiva (2024). *Informe sobre la situación de los sistemas estatales anticorrupción. Primer informe trimestral 2024*. Sistema Nacional Anticorrupción. Gobierno de México. <https://www.sna.org.mx/wp-content/uploads/2021/12/Informe-de-Situacion-SEA-VF-15.04.24.pdf>
- Transparencia Mexicana (2014, 2 de diciembre). ¿Dónde se encuentra México en el Índice de Percepción de la Corrupción 2014? <https://www.tm.org.mx/ipc2014/>
- Transparencia Mexicana (2024). Corrupción seguirá siendo reto para el próximo gobierno: Transparencia Mexicana. <https://www.tm.org.mx/corrupcion-seguira-siendo-reto-para-el-proximo-gobierno-transparencia-mexicana/>
- Transparencia Mexicana, Unidad de Comunicación Estratégica (2014). *Índice de la percepción de la corrupción 2014. Enfoque para México*. <https://issuu.com/transparenciamexicana/docs/mexipc2014issu>
- Uvalle-Aguilera, R. A. (2018). *Organización y administración del Sistema Nacional Anticorrupción en México: retos y desafíos para su eficacia*. Universidad Autónoma Metropolitana.