



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

**FACULTAD DE DERECHO
SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS DE
POSGRADO**

**“EL ESTADO DE DERECHO Y EL SISTEMA
NACIONAL ANTICORRUPCIÓN EN MÉXICO: UN
ENFOQUE POSTPOSITIVISTA LIBERAL
IGUALITARIO”**

TESIS PRESENTADA
PARA OBTENER EL GRADO DE:

DOCTORADO EN DERECHO

PRESENTA

JORGE ALBERTO VÉLEZ CASAS

DIRECTORA DE TESIS

DRA. MA. ALICIA HERNÁNDEZ DE GANTE

CODIRECTOR DE TESIS

DR. GABRIEL PÉREZ GALMICHE

SEPTIEMBRE 2022

Agradecimientos

A Ana Cristina, mi compañera de vida que le añade sentido a mi pensar y hacer...

A mi familia, mi respaldo incondicional en cada momento...

*A la Dra. Ma. Alicia Hernández de Gante, guía y apoyo en el mundo de la
investigación académica...*

*Al Dr. Gabriel Pérez Galmiche, por sus agudas críticas y comentarios referentes a
los procesos sociales en los que estamos inmersos y sin los cuales no se entiende
el cambio social...*

*A la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, por su compromiso con la
formación y educación con sentido crítico y de calidad...*

*Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, por el impulso que da la
investigación académica en México...*

Índice de contenido

Agradecimientos

Introducción 1

**Capítulo 1. La corrupción como resultado de la debilidad del Estado de
Derecho en México..... 6**

Introducción..... 6

1.1 Problemas estructurales y coyunturales del Estado de Derecho en México... 7

1.1.1 Estructura y coyuntura del Estado de Derecho 8

1.1.2 El postpositivismo 11

1.1.3 El Estado de Derecho 15

1.1.4 Deficiencias del Estado de Derecho en México 17

1.2 Corrupción e impunidad..... 25

1.2.1 Corrupción..... 26

1.2.2 Impunidad..... 32

1.3 El Sistema de Responsabilidades del Estado..... 35

1.3.1 La responsabilidad del Estado 35

1.3.2 Deficiencias del SRE 37

1.4 El Sistema Nacional Anticorrupción..... 40

1.4.1 Concepto del SNA 40

1.4.2 Deficiencias del SNA 43

Capítulo 2. Evolución del sistema de responsabilidades en México 51

Introducción..... 51

*2.1 Orígenes y evolución del Sistema de Responsabilidades y marco jurídico del
SNA..... 52*

2.1.1 Orígenes y evolución del Sistema de Responsabilidades 53

2.1.2 El marco jurídico del Sistema Nacional Anticorrupción 60

2.1.3 Convenciones en materia de corrupción	62
2.1.4 Reforma constitucional	65
2.1.5 Leyes.....	66
2.2 <i>Diversas posturas jurídicas del Sistema de Responsabilidades en México...</i>	70
2.2.1 Formas de Estado y de Gobierno	70
2.2.2 Responsabilidades Administrativas.....	71
2.3 <i>Relación entre el Estado de Derecho, la corrupción y el SNA.....</i>	75
2.3.1 Sociología del derecho	75
2.3.2 Filosofía del Derecho	78
2.3.3 Derecho Constitucional.....	79
2.3.4 Derecho Administrativo.....	81
2.4 <i>La corrupción en México como fondo sociológico, político, económico y jurídico.....</i>	84

Capítulo 3. Propuestas para el Estado de Derecho en México y su Sistema Nacional Anticorrupción desde una perspectiva postpositivista liberal igualitaria	92
<i>Introducción.....</i>	<i>92</i>
3.1 <i>Postpositivismo.....</i>	<i>93</i>
3.1.1 Desarrollo histórico	93
3.1.2 Rasgos metodológicos	94
3.1.3 Características	96
3.1.4 Juristas	98
3.1.5 Críticas y Desarrollo.....	99
3.2 <i>La postura liberal-igualitaria.....</i>	<i>101</i>
3.2.1 Características	101
3.2.2 El Estado de Derecho liberal igualitario	103
3.2.3 Postura liberal igualitaria frente a la corrupción.....	104
3.2.4 Postura liberal igualitaria frente a la transparencia.....	106

3.3 <i>La problemática general del Estado de Derecho, la corrupción e impunidad</i>	107
3.3.1 Estado de Derecho	107
3.3.2 Corrupción	109
3.3.3 Impunidad	110
3.4 <i>SNA: Problemas y propuestas en cuanto a la estructura normativa</i>	113
3.4.1 Problemas	114
3.4.2 Propuestas	118
3.5 <i>SNA: Problemas y propuestas en cuanto a su función</i>	119
3.5.1 Problemas	120
3.5.2 Propuestas	131
3.6 <i>SNA: Problemas y propuestas en cuanto a sus finalidades</i>	132
3.6.1 Problemas	132
3.6.2 Propuestas	143
Capítulo 4. Análisis de las políticas de Estado en materia de corrupción implementadas en 2018-2021	146
<i>Introducción</i>	146
4.1 <i>Contexto</i>	147
4.2 <i>Estado de Derecho, Corrupción e Impunidad</i>	150
4.2.1 Estado de Derecho	152
4.2.2 Corrupción e Impunidad	155
4.3 <i>El Sistema Nacional Anticorrupción y su relación con el gobierno</i>	167
4.3.1 SNA: Problemas en cuanto a la estructura normativa	169
4.3.2 SNA: Problemas en cuanto a su función	171
4.3.3 SNA: Problemas en cuanto a sus finalidades	174
Conclusiones	176
Propuestas	181

Fuentes de Consulta	184
<i>Bibliografía</i>	184
<i>Leyes, Códigos, Tratados internacionales, Acuerdos</i>	203
<i>Planes Nacionales, Informes y Programas</i>	204
<i>Videografías: Congresos, Coloquios, Conferencias y Entrevistas</i>	207
Tablas	209
Cuadros	210
Glosario	211
Abreviaturas y siglas	216
Anexos	218

Introducción

La presente investigación, que lleva por nombre: “El Estado de Derecho y el Sistema Nacional Anticorrupción en México: un enfoque postpositivista liberal igualitario” se centra en el incremento de la corrupción en México durante el periodo que va de los años 2015 a 2021. Si bien, el fenómeno de la corrupción ha sido estudiado desde diversas perspectivas y áreas de las ciencias sociales, incluso, incrementando el marco jurídico que debe sancionarlo, el problema continúa vigente.

Al ser la corrupción un problema multi y transdisciplinario, esta investigación parte de la observación de diversos estudios, análisis, teorías y el contexto actual que precisa los bajos puntajes de calificación recibidos por México en cuanto a su nivel de Estado de Derecho relacionados con corrupción e impunidad, así como de la implementación de políticas públicas del Sistema Nacional Anticorrupción, cuyos resultados no han sido eficaces para su control y aminoramiento. Parte de las estrategias que coadyuvarían para combatirla deben emanar de una democracia constitucional enmarcada en un Estado de Derecho sustantivo que tome en cuenta las realidades profundas de México, como inseguridad pública, desigualdad social e impunidad en la administración y aplicación de la justicia.

De acuerdo a los datos recabados, el Estado de Derecho en México es bajo. Por ello, la investigación aporta cuatro puntos esenciales: 1. Contribuir en la discusión nacional sobre la corrupción, 2. Identificar la persistencia de los bajos niveles de Estado de Derecho en México, 3. Difusión de los avances sobre el tema y conocimiento a profundidad de la problemática, 4. Propuestas de solución a los problemas de estructura normativa, función y finalidad del Sistema Nacional Anticorrupción.

En el anterior sentido, el objetivo de la investigación consiste en analizar el Sistema Nacional Anticorrupción de México en el periodo 2015-2021 con un enfoque postpositivista liberal igualitario, para verificar las fallas en su estructura, función y fin, además de proponer cambios para su corrección e impulso institucional. La importancia de dicho enfoque del Derecho, radica en la posibilidad metodológica de

acercarse al fenómeno jurídico desde la complejidad normativa, funcional y axiológica de una realidad jurídica, además de permitir el análisis y síntesis de otras áreas sociales que contribuyen a abordar el problema de forma integral.

Lo anterior es así, ya que el postpositivismo al identificar en el Derecho lo que es, la forma en que se le conoce, y cómo debería ser, se encamina a investigaciones que abordan lo jurídico no sólo como una norma de carácter autoritativo, sino sobre todo como una práctica social encaminada a obtener ciertos fines y valores.

Por ello, la pregunta que dirige la investigación es: ¿Por qué el Sistema Nacional Anticorrupción no ha sido eficaz para la disminución de la corrupción y el fortalecimiento del Estado de Derecho en México? Y su respuesta tentativa: porque desde su creación, se han observado problemas en cuanto a su estructura, función y fin que le han evitado desarrollarse y consolidarse.

Hipotéticamente, si se hace un análisis del Sistema Nacional Anticorrupción en el periodo mencionado, se pueden verificar las fallas en su estructura, función y finalidad, mismas que hacen que el sistema no sea eficaz para disminuir la corrupción y fortalecer el Estado de Derecho en México.

De acuerdo a lo expuesto, el capítulo 1 ("La corrupción como resultado de la debilidad del Estado de Derecho en México") tiene como objetivo describir los altos niveles corrupción existentes en México y la relación que esto tiene con un Estado de Derecho. Por ello, se utiliza la metodología deductiva partiendo de la generalidad del concepto de Estado de Derecho para posteriormente analizar uno de sus componentes, la responsabilidad administrativa, y dentro de ella la correspondiente a hechos de corrupción y faltas administrativas reguladas por el marco constitucional y legal del Sistema Nacional Anticorrupción.

Por su parte, el capítulo 2 ("Evolución del sistema de responsabilidades en México") tiene como objetivo específico describir la evolución normativa del Sistema de Responsabilidades del Estado en México, para evidenciar su complejidad estructural y los mecanismos normativos que pretenden analizar y generar políticas públicas de combate a la corrupción. Por ello, la estructura del capítulo se realizará inductivamente partiendo del derecho positivo internacional, constitucional y legal

que resguardan el Sistema Nacional Anticorrupción, para después precisar lo referente a las diversas posturas jurídicas sobre el Sistema de Responsabilidades del Estado, su relación con el Estado de Derecho y la necesidad de complementar el entendimiento de la corrupción con disciplinas diversas de lo jurídico.

Llegado a este punto, el capítulo 3 ("Propuestas para el Estado de Derecho en México y su Sistema Nacional Anticorrupción desde una perspectiva postpositivista liberal igualitaria") tiene como objetivo específico describir la postura iusfilosófica del postpositivismo jurídico, la teoría de la justicia liberal igualitaria, y a partir de ella, realizar la crítica al Sistema Nacional Anticorrupción como herramienta de combate a la corrupción en México. Por lo anterior, la estructura del capítulo hace uso de la deducción en lo referente tanto a la postura postpositivista como a la liberal igualitaria, y a la inducción en el análisis de problemas estructurales, funcionales y de finalidad.

El capítulo 4 ("Análisis de las políticas de Estado en materia de corrupción implementadas en 2018-2021") tiene como objetivo específico analizar las políticas de Estado en materia de corrupción implementadas en los años 2018 a 2021 con la entrada del nuevo gobierno federal. Para lo anterior, se describe el contexto global y específico en el que se encuentra inmerso México, así como los procesos de interpretación de la democracia actual enmarcados en los fenómenos del populismo y la polarización. Por ello, la estructura del capítulo se realiza de forma deductiva en lo referente al contexto global y particular de México, y comparativa para el caso del análisis de las políticas de Estado en materia de corrupción implementadas en el periodo de 2018 a 2021 por el gobierno actual.

Para cerrar la investigación, en las conclusiones se añade un concentrado de lo analizado en cada capítulo y posterior a ello, se emiten una serie de conclusiones concretas que sistematizan los puntos investigados. De igual forma, se presentan propuestas, que, a nuestro juicio, pueden mejorar el Sistema Nacional Anticorrupción que apuntan a corregir fallas de estructura normativa, de función y de finalidad.

Sobre las referencias consultadas y derivado de la complejidad del tema, se ha acudido a fuentes informativas de tipo teórico, doctrinario, normativo, así como

políticas públicas elaboradas en planes, informes y programas de gobierno; de igual forma se han analizado fuentes videográficas sobre congresos, entrevistas, coloquios y conferencias sobre el tema en cuestión.

Un último punto a destacar, derivado de la abundancia de información obtenida y con la finalidad de no distraer la atención de los objetivos centrales, refiere a la elaboración de anexos que permiten enriquecer el sustento teórico, analítico y numérico de las argumentaciones emitidas durante la investigación. En ellos, se pueden encontrar aspectos relevantes de tipo teórico sobre el Estado de Derecho, la corrupción y la argumentación jurídica; análisis normativos de leyes del Sistema Nacional Anticorrupción, informes de gobierno y políticas públicas de los diversos sexenios en materia de corrupción, presupuestos financieros de los órganos integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción, y estadísticas relativas a la corrupción e impunidad.

CAPÍTULO 1
LA CORRUPCIÓN COMO RESULTADO DE LA DEBILIDAD DEL ESTADO DE
DERECHO EN MÉXICO

Capítulo 1. La corrupción como resultado de la debilidad del Estado de Derecho en México

Introducción

El capítulo que se presenta, tiene como objetivo describir los altos niveles de corrupción existentes en México y la relación que esto tiene con un Estado de Derecho. De igual forma, busca sentar las bases conceptuales de lo que se debe entender por Estado de Derecho desde una postura postpositivista liberal igualitaria.

Por lo anterior, se parte de una delimitación epistemológica entre problemas estructurales y problemas coyunturales, además de la presentación de las bases teóricas de la postura del Derecho postpositivista liberal igualitaria, misma que analiza cualquier fenómeno jurídico con base en una finalidad, dentro de una estructura normativa y con diversas funciones sociales.

Por otro lado, se describen y analizan diversos estudios que especifican los bajos puntajes de calificación recibidos por México en cuanto a su nivel de Estado de Derecho, corrupción e impunidad, así como la situación relacionada con la creación e implementación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) durante el periodo 2015-2018.

Por último, en atención al enlace derivado entre el Estado de Derecho y la corrupción, se describen y analizan estudios que identifican la problemática que se encuentra dentro del Sistema de Responsabilidades del Estado (SRE) en general, y el SNA en específico.

En el capítulo se utiliza la metodología deductiva partiendo de la generalidad del concepto de Estado de Derecho para posteriormente analizar uno de sus componentes, la responsabilidad administrativa, y dentro de ella la correspondiente a hechos de corrupción y faltas administrativas reguladas por el marco constitucional y legal del SNA. Lo anterior en el contexto de México en el periodo 2015 a 2018, tiempo en que fue creado y puesto en marcha el mencionado sistema.

1.1 Problemas estructurales y coyunturales del Estado de Derecho en México

El Estado de Derecho es un término conceptual sujeto a diversas interpretaciones, estudiado por igual desde lo político que de lo jurídico o social. Lo anterior es así, debido a la importancia que se le da para regular sistemas normativos, Estados y sociedades en donde el componente principal son las personas y las comunidades que forman.

De lo anterior se puede dar cuenta cuando se analizan las figuras jurídicas que han sido elaboradas en el curso de la historia para ordenar gran parte de las conductas humanas, independientemente del tipo de regulación, estructura de poder o conglomerado social. Por ello, el concepto de Estado de Derecho ha sido objeto de los más diversos análisis y estudios jurídicos, políticos, sociales y antropológicos, mismos que intentan describir lo que se entiende por dicho concepto, sus elementos, usos y finalidades.¹

Tanto el concepto como el contenido del Estado de Derecho, se va modificando de acuerdo al tiempo y espacio, mostrando en cada momento un sistema de estructuras sociales que conjuntan una totalidad determinada, misma que es evidenciada por realidades que se presentan como problemas a resolver. Así por ejemplo, frente al advenimiento del imperio de la ley de la ilustración como defensa del individuo frente a la autoridad, se añaden contenidos sociales y democráticos en posteriores etapas, que surgen de diversas problemáticas que estallan en momentos y circunstancias históricas precisas.²

El Estado de Derecho en México y su problemática desde la postura jurídica denominada postpositivista liberal igualitaria toma en cuenta desarrollos teóricos concebidos desde la perspectiva jurídica, así como desde las ciencias sociales y políticas. En el anterior sentido, es necesario determinar conceptualmente lo que se debe entender por problema, para a partir de ello, describir la situación actual de

¹ Véase Carbonell, Miguel, Orozco Wistano, Vázquez Rodolfo (coords.), *Estado de derecho. Concepto fundamentos y democratización en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 2002; Fix-Fierro, Héctor, *Manual de sociología del derecho. Dieciséis lecciones introductorias*, México, FCE, IJ UNAM, 2018.

² Cueva y de la Rosa, Mario de la, *Teoría General del Estado*, México, SCJN, BUAP, 2014.

diversas figuras jurídicas que enlazan estructuralmente al Estado de Derecho y las deficiencias que se pueden presentar.

Cuando se habla de un problema, se hace hincapié en el análisis de una realidad que impide el funcionamiento normal de un aspecto determinado, en el uso común, se podría entender “como el conjunto de hechos o circunstancias que dificultan la consecución de un fin”.³ En un plano científico, Hernández lo precisa como “una cuestión que se trata de aclarar, una proposición o dificultad de solución dudosa.”⁴ En el mismo sentido, para resolver un problema, es necesario llegar a él por la vía del conocimiento teórico y práctico, así es porque “[...] permite establecer con toda claridad el nivel de generalidad, particularidad o especificidad con que se analizará el tema y determinar los posibles alcances de resolución del problema.”⁵

Comprender las dinámicas del Estado de Derecho y los problemas que se puedan presentar en sus finalidades, estructuras normativas o funciones, implica delimitar términos e inscribirlos dentro de una concepción teórica que explique realidades. Lo anterior precisa el uso de la epistemología como forma de entender y crear conocimiento, a partir del uso de metodologías que capten parte de la realidad inscrita en los hechos. En el caso de la delimitación problemática, se puede hacer uso de los conceptos de estructura y coyuntura propuesta por Zemelman.

1.1.1 Estructura y coyuntura del Estado de Derecho

Zemelman parte de la formulación del concepto de totalidad propuesta por Kosik, precisando que la totalidad desde su perspectiva, debe entenderse como fundamento epistemológico para organizar el razonamiento analítico”.⁶ La totalidad sirve para organizar la apertura a la realidad, en sus palabras:

³ Real Academia de la Lengua Española, *Diccionario de la Real Academia Española*, 23ª ed., España, 2014, problema, [Consulta: 27-06-2022] Disponible en: <https://dle.rae.es/problema?m=form>

⁴ Hernández Michel, Susana, et. al., *Lecciones sobre metodología de las ciencias sociales*, México, UNAM, 1985, p. 24.

⁵ Idem.

⁶ Zemelman, Hugo, *Uso crítico de la teoría. En torno a las funciones analíticas de la totalidad 1*, México, Universidad de las Naciones Unidas, El Colegio de México, 1987, p. 32.

[...] Es un modo de organizar la apertura hacia la realidad que no se ciñe a permanecer dentro de determinados límites teóricos, pues se fundamenta en un concepto de lo real como articulación compleja de procesos y exige que cada uno de éstos sea analizado en términos de sus relaciones con otros.⁷

En el mismo sentido, para proponer su metodología del conocimiento conceptualiza el movimiento y dentro de él, precisa la estructura y la coyuntura como cortes de la realidad que le permiten identificar la complejidad de la misma y trabajar con ella en una propuesta como posibilidad a futuro. Así, "...la idea de movimiento se expresa en lo "dato-potencial" o "estructura-coyuntura", que constituyen ángulos para el análisis de la realidad en tanto presente que contiene la posibilidad de un devenir."⁸

Como se acaba de precisar, la coyuntura entonces es un corte en el tiempo que sirve de referencia en la construcción del conocimiento, misma que media entre la teoría entendida como estructura y la realidad que es donde trabaja un sujeto en la búsqueda de presentar opciones posibles.

Si se traslada lo dicho a los criterios epistémicos que maneja la presente investigación, se deben hacer algunas precisiones en cuanto a la totalidad, el movimiento, las estructuras y las coyunturas. En primer lugar, sobre la totalidad, se debe partir de los estudios y análisis que observan el Estado de Derecho, la corrupción, el SRE y el SNA; mismos que describen una problemática desde diversas posturas epistémicas, así, se sale de la idea de que la teoría capta toda la realidad y se acude a ésta desde diversas perspectivas a las que se les debe realizar un análisis, en este caso desde la teoría postpositivista liberal igualitaria.

Pero lo anterior no es suficiente ya que las estructuras y coyunturas del movimiento histórico deben criticar a la teoría postpositivista liberal igualitaria en cuanto a sus alcances y posibilidades. Es decir, que, de acuerdo con Zemelman, la realidad de una coyuntura transforma una estructura teórica.

En cuanto al movimiento, los cortes estructurales y coyunturales, así como los estudios y análisis sobre el Estado de Derecho, pueden mostrar cómo los

⁷ Ibidem, p. 36.

⁸ Ibidem, p. 51.

vínculos y coyunturas en que se crean instituciones para la mejora –en este caso del combate a la corrupción– se originan desde diversos sujetos político-jurídicos con diferentes posturas teóricas y en la búsqueda de distintos fines. Por lo anterior, cabría preguntar si la coyuntura en la que fue creado el SNA atiende a una problemática estructural de más largo alcance, si reafirma la permanencia de grupos político-jurídicos determinados, o si, por el contrario, intenta aprovechar la propia coyuntura para atender desde otra perspectiva dicha problemática.

La anterior epistemología, se inscribe dentro de la sociología y puede ser ocupada desde la ciencia política como una forma de identificar en la realidad a aquellos sujetos capaces de provocar, dentro de las coyunturas, cambios políticos derivados de su acción. Sin embargo, es necesario relacionar dicha forma de entender la realidad con alguna epistemología del Derecho que permita hacer uso de la metodología social y política en comento. Por ello, si se parte de una postura postpositivista (misma que será precisada más adelante) del Derecho como la elaborada por Atienza, se tendrá la posibilidad de utilizar metodologías sociales en la construcción de propuestas jurídicas que promuevan la transformación social.⁹

Así, lo que se busca es entender desde lo jurídico una realidad, la corrupción, misma que tiene vertientes políticas y sociales. La corrupción como una totalidad se da dentro de un momento histórico, por ello sirven las categorías propuestas por Zemelman de estructura y coyuntura. La estructura teórica (en este caso el postpositivismo de corte liberal igualitario) permite abordar una realidad desde sus postulados básicos, sin embargo, la totalidad puede sobrepasar la comprensión que dan las estructuras teóricas, por lo que se hace necesario contar con diversos estudios y análisis –de tipo social, político y jurídico– sobre la corrupción y las instituciones que se han creado para su combate, además de la forma en que dichas instituciones se inscriben en el marco de un Estado de Derecho (coyuntura).

Por todo, tanto los estudios que miden la percepción de corrupción, como los análisis que precisan fallas de estructura, función o finalidad en el funcionamiento de los mecanismos estatales para su combate, son la coyuntura con la que puede trabajar el postpositivismo liberal igualitario con el objetivo de explicar dichos

⁹ Atienza, Manuel, *Introducción al derecho*, 8º ed., México, Fontamara, 2014, p. 254.

fenómenos, pero también de profundizar o adaptar sus postulados para incidir en la realidad. Por todo lo anterior, es necesario describir los componentes básicos del postpositivismo jurídico.

1.1.2 El postpositivismo

El postpositivismo, debe ser comprendido como una forma específica de observar al Derecho en un contexto jurídico constitucional, con la presencia de derechos fundamentales, dentro de la dinámica propia de la globalización, en donde concepciones jurídicas exclusivamente iusnaturalistas, iuspositivistas o realistas no son suficientes para dar cuenta de la complejidad de la realidad social.

En el anterior sentido, la concepción postpositivista del Derecho busca tomar de las corrientes jurídicas tradicionales algunos de sus postulados para sistematizar a través de la racionalidad práctica un conjunto de premisas que dan cuenta de la importancia de ver al Derecho como una estructura normativa (iuspositivismo), con una función (realismo), y con una finalidad (iusnaturalismo).¹⁰

Del iuspositivismo se toma el lenguaje analítico,¹¹ además de la importancia que se le da a la estructura normativa, dejando de lado el formalismo en el que en muchas ocasiones cae (Kelsen, Hart). Del iusnaturalismo, toma el aspecto de la finalidad del Derecho basado en valores a partir de un objetivismo mínimo que se aleja de un dogmatismo ocupando para ello la racionalidad práctica (Finnis). Por último, del realismo jurídico¹² toma un pragmatismo en cuanto a la consecución de los fines sin por ello caer en un relativismo axiológico. En palabras de Atienza:

Un modelo de teoría del Derecho pragmáticamente útil y culturalmente viable en nuestros países bien podría consistir en combinar estos tres ingredientes: método analítico, objetivismo moral y transformación social. Cada uno de ellos está

¹⁰ Atienza, Manuel, *Filosofía del derecho y transformación social*, Madrid, Ed. Trotta, 2017, pp. 47-69.

¹¹ Ferrajoli, Luigi, "Lógica del derecho, método axiomático y garantismo", *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Alicante, núm. 42, pp. 15-34, p. 32, [Consulta. 27-06-22] Disponible en: <https://doxa.ua.es/article/view/2019-n42-logica-del-derecho-metodo-axiomatico-y-garantismo>

¹² Un realismo como el propuesto por la concepción crítico-realista estadounidense que se desarrolla en los Estudios Críticos del Derecho. Véase Vázquez, Rodolfo, *Teoría del derecho*, México, Oxford, 2008, pp. 184-188; también por la corriente realista escandinava (Ross), véase Atienza, Manuel *Curso de argumentación jurídica*, Madrid, Trotta, 2013, pp. 25-28.

especialmente vinculado a una de las grandes concepciones del Derecho bajo las cuales se suele clasificar, entre nosotros, a los filósofos del derecho: el positivismo jurídico, el iusnaturalismo y la teoría crítica del Derecho.¹³

De lo dicho, la anterior concepción toma el rumbo de la racionalidad práctica a partir del uso de la teoría de la argumentación clásica y los avances realizados entre otros por Atienza. Así, este último jurista comenta sobre las funciones “[...] una teoría de la argumentación jurídica debería cumplir, básicamente, tres funciones: la primera es de carácter teórico o cognoscitivo, la segunda tiene una naturaleza práctica o técnica y la tercera podría clasificarse como política o moral”.¹⁴

Un primer rasgo, es el que se deriva de las estructuras normativas que constituyen el Derecho, mismas que han resentido el fenómeno de la constitucionalización de principios y priorizan su relevancia sobre normas de tipo legal, administrativas, privadas o actos de autoridad. El desarrollo normativo ha implicado en los últimos tiempos el resurgimiento de la interpretación, a partir del uso analítico de los principios, valores y reglas, su ponderación en sede judicial y la posibilidad de transformar el Derecho desde la institucionalidad.¹⁵

Un segundo rasgo de la concepción postpositivista aplicada a través de la teoría de la argumentación, es la parte correspondiente al objetivismo mínimo fundamentado racionalmente a partir de un cognoscitivismismo que recae en un objetivismo ético basado en el constructivismo kantiano de carácter mínimo.

Lo anterior indica, que para esta teoría existen mínimos morales que son necesarios para poder ejercer críticas al ordenamiento jurídico desde la dogmática jurídica, la práctica legislativa y judicial. Así estipulado, ya se podría hablar de la existencia de una teoría de la justicia con mayores o menores contenidos morales, una de ellas, la teoría liberal igualitaria.

¹³ Atienza, Manuel, *Filosofía del derecho y transformación social*, op. cit., p. 50.

¹⁴ Atienza, Manuel, *Las razones del derecho*, 4ª ed., Perú, Palestra Editores, 2016, capítulo séptimo, p. 48/58, formato electrónico kobo.

¹⁵ Véase Aguiló-Regla, Josep, “En defensa del Estado constitucional de Derecho”, en *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Alicante, núm. 42, pp. 85-100, [Consulta: 27-06-2022] Disponible en: <https://doxa.ua.es/article/view/2019-n42-en-defensa-del-estado-constitucional-de-derecho>; Atienza, Manuel y Ruíz, Manero, *Las piezas del derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*. 4ta. ed., Barcelona, Ariel, 2004.

El desarrollo de la mencionada teoría de la justicia liberal igualitaria, está sustentada sobre los imperativos kantianos, en específico el segundo de ellos que precisa que se debe tratar a las personas como un fin y no sólo como un medio. Lo anterior, supone el fundamento racional de la dignidad, que junto con el primer y tercer imperativo sustentan la autonomía y la igualdad.¹⁶

A partir de los años setenta, la postura liberal igualitaria fue desarrollada por Rawls bajo la concepción de un contractualismo renovado que diera cauce a las necesidades de una sociedad plural, a través de diversas figuras políticas como un intento de fundamentación racional de las normas morales que entiende a la justicia como imparcialidad.¹⁷ El desarrollo de dicha teoría ha estado a cargo de su propio autor, además de otros filósofos políticos como Dworkin, Sen, Nussbaum, Kymlicka, Nagel, Nino, Garzón Valdés o Vázquez.¹⁸

En México, Vázquez ha desarrollado esta postura liberal igualitaria que toma diversas características como el pluralismo, la imparcialidad, la tolerancia, la responsabilidad ciudadana y la solidaridad.¹⁹ Un Estado con las características apuntadas, requiere un tipo de ciudadano que busque activamente la justicia siempre dentro del marco de la ley en el que participe críticamente en el diálogo democrático.²⁰

Otro punto a mencionar sobre la postura postpositivista del Derecho, tiene que ver con su aspecto pragmático mismo que se adapta a la razón práctica y al objetivismo moral previamente postulados. Así, Atienza precisa el uso que hace del pragmatismo clásico de Peirce, James, Dewey y recientemente Haack. En sus palabras:

[...] un pragmatismo no meramente instrumentalista, sino compatible con una idea fuerte de la razón práctica (que no se circunscribe a la adecuación entre los medios

¹⁶ Kant, Immanuel, *La metafísica de las costumbres*, trad. de Adela Cortina y Jesús Conill, Madrid, Tecnos, 2002.

¹⁷ Rawls, John, *Teoría de la justicia*, trad. María Dolores González, México, FCE, 1979.

¹⁸ Gargarella, Roberto, *Las teorías de la justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política*, Barcelona, Paidós, 1999.

¹⁹ Vázquez, Rodolfo, *Teorías contemporáneas de la justicia. Introducción y notas críticas*, México, IJ UNAM, 2019, p. 198.

²⁰ *Ibidem*, p. 206.

y los fines) y con el objetivismo moral; por lo tanto, una teoría que no renuncia ni a la idea de verdad ni a la de corrección.²¹

Por último, desde un punto de vista epistémico el enfoque postpositivista permite distinguir y trabajar desde diferentes categorías analíticas, a saber: el aspecto descriptivo y prescriptivo.²² Con el primero, se ve al derecho desde su realidad, en los hechos y por tanto se acopla con los métodos del realismo jurídico conectando tanto con el pragmatismo como con el movimiento histórico (las estructuras y coyunturas), lo que se busca es transformar la realidad. Por otro lado, desde el aspecto prescriptivo se busca hacer una crítica a partir ya no de los hechos sino de proposiciones racionales, desde una ética elaborada desde la racionalidad práctica, luego entonces se establece un deber ser, con base en una teoría de la justicia, en este caso la liberal igualitaria.

El anterior criterio permite entonces analizar las estructuras jurídicas desde su realidad, en los hechos, y de igual forma desde el deber ser, proposiciones analíticas basadas en una ética sustentada en la racionalidad práctica. Así, el aspecto estructural del Derecho (iuspositivismo) es criticado desde los hechos (realismo jurídico) y desde un objetivismo mínimo (iusnaturalismo) basado en argumentos racionales.

Con lo dicho se puede observar el bosquejo de la postura postpositivista liberal igualitaria, lo anterior, debe particularizarse en algún punto y es así como se precisa sobre el Estado de Derecho, y aún dentro de él, en uno de sus rasgos o características, a saber, la responsabilidad del Estado y el fenómeno de la corrupción.

²¹ Atienza, Manuel, *Comentarios e incitaciones. Una defensa del postpositivismo jurídico*, Madrid, Trotta, 2019, p. 159.

²² Nino, Carlos Santiago, "Derecho, moral, política", *Doxa*, Núm. 14, 1993, pp. 35-46, [Consulta: 27-06-2022] Disponible en: <https://doxa.ua.es/article/view/1993-n14-derecho-moral-politica>

1.1.3 El Estado de Derecho

En cuanto al desarrollo del Estado de Derecho Tamanaha²³ presenta seis versiones alternativas del mismo, las cuales contienen diversas características. Así, se habla de tres versiones formales (gobierno por medio del derecho, legalidad formal, democracia más legalidad) y tres versiones sustantivas (derechos individuales, derecho a la dignidad y/o justicia, bienestar social). A medida que se avanza en las alternativas el contenido adquiere las características previas y agrega otras, por tanto necesita de mayores requisitos para su conformación. Así, “[...] las teorías formales se centran en las fuentes y las formas apropiadas de la legalidad, mientras que las teorías sustantivas incluyen además requerimientos sobre el contenido del derecho (usualmente, que debe concordar con la justicia o los principios morales).”²⁴

Por lo anterior, dentro de la formulación de Tamanaha el Estado de Derecho al que pertenece la teoría de la justicia liberal igualitaria es aquella relativa al bienestar social, en donde existe una igualdad sustantiva, bienestar y preservación de la comunidad. Por ello los estudios y análisis del Estado de Derecho deben dar cuenta de las debilidades reales de este rubro en México.

Más allá del posterior análisis y crítica que se haga del Estado de Derecho en México (capítulos 2 y 3), para los fines inmediatos se toma la concepción postpositivista liberal igualitaria que Vázquez ha venido desarrollando.²⁵ Así, el mencionado jurista precisa las condiciones que ya establecía Elías Díaz, a saber: “...primacía de la ley, reconocimiento, respeto garantía y promoción de los derechos humanos; responsabilidad de los servidores públicos y control de constitucionalidad”.²⁶ En cuanto a las condiciones, las profundiza a partir de sus contenidos conceptuales y los principios que las justifican, es decir: primacía de la

²³ Tamanaha, Brian Z, *En torno al Estado de derecho. Historia, política y teoría*, trad. Alberto Supelano, Bogotá, Universidad de Externado Colombia, 2011, formato electrónico kobo.

²⁴ Ibidem, capítulo siete, p. 5/42, formato electrónico kobo.

²⁵ Carbonell, Miguel, y Vázquez, Rodolfo (coords.), *Poder, derecho y corrupción*, México, IFE-ITAM-Siglo XXI Editores, 2003; Carbonell, Miguel, Orozco Wistano, Vázquez Rodolfo (coords.), *Estado de derecho...* op. cit.; Vázquez Rodolfo, *Entre la libertad y la igualdad. Introducción a la filosofía del derecho*, México, Trotta, 2010, pp. 203-261; Vázquez Rodolfo, *Consenso socialdemócrata y constitucionalismo*, México, Fontamara, 2012, pp. 29-87; Vázquez Rodolfo (coord.), *Estado de derecho, democracia y educación ciudadana*, México, Instituto Nacional Electoral, 2018, pp. 11-27; Vázquez, Rodolfo, *Teorías Contemporáneas de la Justicia*, op. cit., pp. 209-216.

²⁶ Vázquez Rodolfo, *Consenso socialdemócrata y constitucionalismo*, op. cit., p. 29.

ley y principio de imperatividad; responsabilidad de los servidores públicos y principio de publicidad; derechos humanos y principios normativos; jueces constitucionales y principio de independencia judicial.²⁷

Con lo dicho, se puede establecer el concepto de Estado de Derecho como aquel ideal jurídico que da primacía a la ley; reconoce, garantiza y promueve los derechos humanos; establece un sistema de responsabilidad estatal y aplica un control de constitucionalidad. Estos elementos conformadores son considerados sustantivos, ya que contemplan algunas de las expectativas más amplias que el constitucionalismo contemporáneo ha desarrollado (se volverá a ello en los siguientes capítulos).

La anterior concepción del Estado de Derecho asume el postpositivismo, derivado en primer lugar del objetivismo mínimo que predica en cuanto a los derechos humanos (liberales y sociales) considerados como elementos sustantivos, pero también de la estructura constitucional -que resguarda cuando se incorpora en dicha concepción la primacía de la ley-, la responsabilidad estatal y el control constitucional (concentrado y difuso). Por último, se hace relevante el aspecto funcional a la hora de ir transformando el propio concepto a partir del uso que se haga en los distintos planos de la norma y el sistema, ocupando por ejemplo las ponderaciones, el diálogo y la razón práctica.

De acuerdo al rumbo de la investigación, el objeto de estudio es el Estado de Derecho en México y su relación con la responsabilidad estatal, mismo que funciona como sistema de prevención, persecución y sanción de conductas ilegales. Así, se debe analizar a fondo el valor, la estructura y la función de la responsabilidad estatal.

En los siguientes epígrafes se describen los problemas que de forma general se observan en el Estado de Derecho en México, para posteriormente dirigir la atención hacia la corrupción como problema específico y la responsabilidad estatal (dentro de la cual se encuentra el SNA) como mecanismo que pretende hacerle frente.

²⁷ Ibidem, pp.29-87.

1.1.4 Deficiencias del Estado de Derecho en México

Una vez delimitado el concepto de Estado de Derecho, es necesario describir y analizar los problemas coyunturales que padece, por lo que se parte de estudios y análisis que durante el periodo 2015-2018 se han realizado. Con lo anterior, se mostrará cómo la corrupción es uno de los factores que más ha incidido negativamente en la consolidación de un Estado de Derecho en México.

Desde una perspectiva política Woldenberg acusa falta de gobernabilidad, respeto a la ley y consolidación de derechos, en donde se observa el conflicto por armonizar derechos liberales y colectivos.²⁸ Con perspectiva constitucionalista, Valadés al hablar sobre el Estado de Derecho en México y sus problemas hace referencia a las estructuras verticales del poder que generan corrupción e impunidad, y a los efectos devastadores que ésta tiene en el sistema constitucional, en este sentido “[...] La impunidad no se debe a la falta de normas para castigar la corrupción, lo que falla es una organización del poder en la que prevalece el verticalismo.”²⁹

En otro ámbito, Ruíz analiza el Estado de Derecho desde una óptica internacional, misma que adquiere al menos tres implicaciones básicas: garantizar la seguridad internacional, el manejo político de los conflictos internacionales, y las conexiones existentes con el desarrollo económico y político. Así, el mencionado jurista expresa falta de convicción en su aplicación sustantiva, con sus palabras:

[...] Es en este contexto que se constata un entusiasmo insistente en el desarrollo del Estado de derecho. De tal forma, aun en Estados que no comulgan con los valores asociados con la democracia, los derechos humanos, ni el propio Estado de derecho, se adhieren a él con llamativa frecuencia. Desde el punto de vista económico (e incluso político), quedar fuera del orden internacional resulta altamente costoso. Entonces se alude, a través del Estado de derecho, a una serie de cuestiones, como el combate a la corrupción, la garantía de las inversiones extranjeras, etcétera, pero sin una auténtica convicción de respeto a la paz, los

²⁸ Woldenberg, José, *En defensa de la democracia*, México, ediciones Cal y Arena, 2019, p. 22.

²⁹ Valadés, Diego, *La Constitución y la realidad. Reflexiones sobre las instituciones públicas de México*, Ciudad de México, Porrúa, 2016, p. 116.

derechos humanos o la democracia³⁰.

De los planteamientos anteriores, se evidencian problemas que muestran por lo menos tres aspectos: la falta de políticas públicas que logren conciliar derechos liberales y colectivos, el mantenimiento de figuras jurídicas que dan excesos de poder político al Ejecutivo y han provocado altas cifras de impunidad, y el creciente interés en el ámbito internacional por demarcar y asegurar un Estado de Derecho más formal que sustantivo.

En el sentido anterior y en cuanto a los estudios internacionales, éstos presentan mediciones sobre diversos rubros que enmarcan en conjunto el ideal estructural de un Estado de Derecho. Así, el Índice de Estado de Derecho del *World Justice Project* (WJP), mide el desempeño anual de los países participantes con base tanto en experiencias como en percepciones del público en general y expertos.

El mencionado estudio, analiza a través de ocho factores los diversos elementos que en su metodología fundamentan un Estado de Derecho, a saber: 1. límites al poder gubernamental, 2. ausencia de corrupción, 3. gobierno abierto, 4. derechos fundamentales, 5. orden y seguridad, 6. cumplimiento regulatorio, 7. justicia civil, 8. justicia penal. De igual forma cada factor contiene diversos subfactores que especifican algún elemento.

En 2019, se calificó a México con .45 en donde 1 es lo ideal, así, se encuentra en el puesto 99 de 126 países. El factor con menor puntaje es el que corresponde a la ausencia de corrupción con .29, el sub-factor dentro de éste con peor desempeño es el Poder Legislativo con .17.³¹

Si se observan los estudios que sobre el Estado de Derecho ha realizado el WJP en el periodo que se analiza, se encuentra que desde 2014 a 2019 los factores con peor desempeño son la ausencia de corrupción y justicia penal. La tabla 1

³⁰ Ruíz Valerio, José, “El estado de derecho internacional una aproximación cartográfica a su definición”, en Becerra Ramírez, Manuel, y González Martín, Nuria (coords.), *Estado de derecho internacional*, México, UNAM, 2012, p. 49.

³¹ World Justice Project, *Índice de Estado de Derecho 2019*, Washington, 2019, [Consulta: 28-06-2022] Disponible en: https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/GROLI-Spanish-v2_0.pdf

muestra el promedio de Estado de Derecho general, el desempeño de los factores mencionados y sus subfactores.

Tabla 1. Promedio de los índices ausencia de corrupción y justicia penal del World Justice Project (2014-2019)

FACTORES Y SUB-FACTORES	2014	2015	2016	2017-2018	2019
Promedio General para México	0.45	0.47	0.46	0.45	0.45
Ausencia de corrupción	0.37	0.33	0.32	0.31	0.29
1 Poder Ejecutivo	0.47	0.41	0.40	0.33	0.32
2 Poder Judicial	0.36	0.39	0.36	0.36	0.34
3 Policía/Ejercito	0.31	0.31	0.32	0.35	0.34
4 Poder Legislativo	0.33	0.22	0.22	0.19	0.17
Justicia penal	0.25	0.31	0.29	0.30	0.29
1 Investigaciones efectivas	0.15	0.26	0.23	0.26	0.22
2 Impartición de justicia puntual y efectiva	0.24	0.33	0.27	0.29	0.31
3 Sistema penitenciario efectivo	0.16	0.22	0.23	0.19	0.18
4 Ausencia de discriminación	0.19	0.25	0.29	0.28	0.26
5 Ausencia de corrupción	0.29	0.27	0.25	0.29	0.29
6 Sin influencias indebidas	0.39	0.48	0.38	0.39	0.36
7 Debido proceso legal	0.3	0.36	0.34	0.43	0.42

Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios realizados en los años 2014-2019 por el World Justice Project, [Consulta 28-06-22] Disponible en: <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2019/previous-editions-wjp-rule-law-index>

Como se aprecia, los periodos analizados en la tabla muestran el incremento de la percepción de corrupción incluso alcanzando en 2019 los niveles negativos del factor justicia penal. Dentro del factor ausencia de corrupción, destaca la disminución de todos los sub-factores en el lapso 2014-2019 y entre ellos la caída más drástica corresponde al Poder Legislativo.

Por otra parte, el Índice de Estado de Derecho en México 2018, elaborado por el mencionado WJP, califica al país con .39 de 1, precisando que el factor con peor puntuación es la ausencia de corrupción con .35.³²

De los anteriores estudios, se observa en primer lugar la concepción sustantiva con que se analiza el Estado de Derecho, ello es así, porque en los factores que lo conforman se atiende a elementos congruentes con la postura postpositivista liberal igualitaria de un Estado de Derecho. En segundo lugar, si se analizan los porcentajes para México se observa a la corrupción como problema

³² World Justice Project, *Índice de Estado de Derecho en México 2018*, Washington, 2018, p.39, [Consulta: 28-06-2022] Disponible en: <https://worldjusticeproject.mx/indice-de-estado-de-derecho-en-mexico-2018/>

que persiste a lo largo de los años en los diversos sectores del gobierno. De igual forma se puede apreciar que gran parte de la corrupción se desarrolla en el ámbito penal, lugar en el que en los últimos años se han realizado reformas constitucionales y legales con el fin de mejorar el sistema de prevención, procedimiento y ejecución de conductas delictivas.

Por ello, el mantenimiento de los porcentajes de corrupción refleja el bajo desempeño del Estado de Derecho en México, mismo que se relaciona con los resultados negativos que se dan en materia penal. Como más adelante se precisa, las reformas en materia de corrupción realizadas en 2015 intentaron identificar tipos penales y faltas administrativas con el fin de combatir las altas tasas de corrupción e impunidad, pero los resultados arrojados en el anterior estudio no dan cuenta de avances, más bien se observa estancamiento y en algunos años retroceso.

En otro sentido, el análisis Corrupción y Derechos Humanos realizado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), pone énfasis en el impacto negativo de la corrupción en la democracia y el Estado de Derecho, precisando que afecta la estabilidad democrática, la confianza de la ciudadanía en las instituciones, exacerba el clima de violencia, impide a los Estados cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos, afecta el deber de un Estado de tomar decisiones con base en el bien de la mayoría, e impacta en materia de igualdad sustantiva estimulando la discriminación y agravando la situación socioeconómica de las personas que viven en situación de pobreza.³³ Entre sus conclusiones apunta:

La magnitud del fenómeno de corrupción estructural que vive la región y que tiene consecuencias negativas para el sistema democrático, el Estado de Derecho y los derechos humanos requiere esfuerzos proporcionales al problema. Para ello, es necesario que la sociedad civil, los movimientos sociales y toda la población demanden y exijan transformaciones para erradicar la corrupción y un liderazgo político que impulse esos cambios.³⁴

³³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos*, Washington D.C., 2019, pp. 56-59, [Consulta: 29-06-2022] Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>

³⁴ *Ibidem*, p. 201.

El anterior análisis, pone de relieve la importancia de un Estado de Derecho sustantivo no solo para proteger derechos liberales y sociales sino para resguardar la democracia y fortalecer en una sociedad la cohesión que permite el desarrollo político y económico.

Desde una postura filosófica del derecho, se han analizado los problemas contemporáneos del Estado Constitucional de Derecho (ECD), así, en el Congreso de Filosofía del Derecho para el Mundo Latino realizado en el año 2016, y en específico en el tema cuatro sobre anomía y Estado de Derecho (relatoría de Francesca Poggi), se analizaron los problemas que enfrenta el Derecho, entendido como imperio de la ley, por un lado, y por el otro el ECD.³⁵ En cuanto al ECD, los problemas pueden ser separados para visualizarlos desde su finalidad, su estructura y su función. En cuanto a la finalidad, existe un conflicto entre principio democrático y Estado constitucional; por lo que toca a la estructura, existe inconsistencia normativa que genera incertidumbre frente a la pena, además de la falta de diseños institucionales que dificulten el incumplimiento de responsabilidades públicas y eviten prácticas corruptas, abuso de poder e impunidad (Véase anexo 1).

En lo que toca a los problemas desde el punto de vista de la función o práctica del Derecho, los derechos constitucionales no son protegidos en los sectores abandonados por las nuevas formas de regulación (Poggi); los poderes económicos han puesto en crisis a las constituciones nacionales (Escudero); la rigidez constitucional queda en entredicho (Escudero); no hay eficacia de las garantías constitucionales; y existe un incumplimiento generalizado de la ley (Laporta, Pérez, Torres, Romero, Ibarra, Poggi).³⁶

Pasando al ámbito nacional de los estudios y análisis, cabe destacar aquellos realizados por juristas y sociólogos del derecho, mismos que permiten identificar a la corrupción como uno de los problemas apremiantes del Estado de Derecho en

³⁵ Poggi, Francesca, "Relatoría del tema cuarto, Anomia y Estado de derecho" *Congreso de Filosofía del Derecho para el Mundo Latino*, Alicante, 2016, [Consulta: 28-06-2022] Disponible en: <http://www.cervantesvirtual.com/obra/cronica-del-i-congreso-de-filosofia-del-derecho-para-el-mundo-latino-alicante-26-28-de-mayo-de-2016-884476/>

³⁶ Idem.

México en el periodo investigado.

Desde un ámbito político-económico, Rubio al delinear el entorno en el que se encuentra el Estado de Derecho en México, acusa la falta de institucionalidad y su dificultad para hacer frente a las realidades del país, entre ellas: su compleja historia política; la forma en la que se llevaron los procesos de transición en la economía y política sin un proyecto específico; la fragilidad y socavamiento de las instituciones democráticas que se venían construyendo; los pactos políticos realizados derivados de la frustración ciudadana pero que solo resolvían problemas inmediatos; y la crisis del sistema de partidos que mermaba su legitimidad.³⁷

En un plano jurídico, Vázquez desde una perspectiva filosófica al profundizar sobre el Estado de Derecho, apunta como uno de sus principios la publicidad, ésta reclama transparencia frente a la opacidad, fortaleciendo así la responsabilidad de los servidores públicos en el intento de consolidar un Estado de Derecho. Situación que en México ha estado por debajo de las expectativas, en sus palabras:

La publicidad de los actos de gobierno, el derecho de los ciudadanos a acceder a la información gubernamental y la necesaria rendición de cuentas de las autoridades forman parte de las condiciones necesarias para la construcción y consolidación de un Estado de derecho. Es el reclamo de la transparencia frente a la opacidad. La mínima y necesaria ética del funcionario frente a los actos de corrupción. Un lastre, este último, que ha caracterizado nuestro desempeño institucional en México y que caracteriza a buena parte de los países de América Latina.³⁸

Por otra parte, Cossío realiza un análisis filosófico jurídico sobre los usos conceptuales del Estado de Derecho, en él, critica el uso que se hace del mismo por diversos cultivadores de las ciencias sociales debido a su tradición histórica, a su materialidad en diversos órdenes normativos, y a su contenido axiológico-deontológico, por todo ello, apunta a la inexistencia de una forma pura, definitiva e

³⁷ Rubio, Luis, *Una utopía mexicana. El Estado de derecho es posible*, Washington, Wilson Center, 2015, pp. 39-41.

³⁸ Vázquez, Rodolfo, *Consenso socialdemócrata y constitucionalismo*, op. cit., p. 35.

ideal, y sí, a un complejo devenir de lucha conceptual.³⁹ De igual forma, precisa sobre la inexistencia de coherencia entre el orden jurídico mexicano y el ideal de un Estado de Derecho, debido entre otras cosas a la falta de paradigma de aquello que determine qué debe constituir un conjunto normativo, al avance de la anomia, al desdibujamiento de las fronteras ente lo legal y lo ilegal (corrupción, extorsión, forma de hacer negocios) y al aumento de la impunidad.⁴⁰

En el ámbito constitucional, la Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional realizada en el año 2017 por especialistas del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM) puntualizo sobre los grandes problemas nacionales, a saber: la inseguridad, la desigualdad y el poco respeto a la ley. En sus conclusiones apuntó:

[...] es importante tener en cuenta que a pesar de que la suma final de los porcentajes por orden de mención arroja como resultado a “una sociedad donde se apliquen y respeten las leyes” como la más señalada (con 57.1%), si se desglosan las respuestas más altas en la primera y segunda mención se tienen dos cosas completamente diferentes; en este sentido se puede decir que a los encuestados les preocupó en primer término la inseguridad, y en segundo lugar, la igualdad en la sociedad, dejando de lado al Estado de derecho, y por último a la democracia. Lo anterior puede significar que la gente desea tener solucionados aspectos básicos como la seguridad y la igualdad, por encima de otros problemas como el apego del Estado a la ley y la democracia.⁴¹

Dentro del mismo ámbito jurídico, Valadés realiza un análisis crítico sobre el Estado de Derecho y sus implicaciones con la corrupción en donde estudia el concepto, su evolución histórica y la ruptura que existe en México entre el Estado, el gobierno, la Constitución, sus instituciones y la necesidad de hacer frente a los

³⁹ Cossío Díaz, José Ramón, “Fracturas legales. Contradicciones del Estado de Derecho Mexicano”, en Aguilar Camín, Héctor (coord.), *¿Y ahora qué? México ante el 2018*, Ciudad de México, Penguin Random House Grupo Editorial, 2017, pp. 1-6, formato electrónico kobo.

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 3-4.

⁴¹ Fix-Fierro, Héctor, Julia Isabel Flores y Diego Valadés (coords.), *Los mexicanos y su Constitución. Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional*, México, UNAM, IIJ, 2017, p.30.

problemas sociales, políticos y jurídicos con base en estudios científicos.⁴²

Desde la perspectiva del Poder Judicial, Zaldívar, actual ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en un discurso dirigido al Senado de la República expresó sobre el Estado de Derecho y la corrupción en México la persistencia del nepotismo. En sus palabras:

[...] el Poder Judicial de la Federación no ha podido ganarse la plena confianza de la ciudadanía. Somos percibidos, a veces injustamente, como un poder lejano, desconectado de la realidad, ajeno a los sufrimientos del pueblo, preocupado sólo por administrar sus privilegios y que se escuda en la independencia para no rendir cuentas. Esto se ha debido, en gran medida, al fenómeno generalizado del nepotismo y a los casos de corrupción que, si bien están focalizados, tienen hondas raíces y un profundo impacto. Por un lado, el nepotismo ha dañado el sistema meritocrático en la carrera judicial y ha producido redes de encubrimiento que, a su vez, impiden la efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas. Por su parte, la impunidad frente a los casos de corrupción, ha dado lugar a la existencia de cotos de poder y de arrogancia.⁴³

Sobre el Poder Judicial, Fix-Fierro ha venido realizando una serie de ensayos en donde muestra desde una visión realista del derecho, áreas en donde la corrupción se ha presentado. En ellos, menciona la participación del Poder Judicial y la ausencia de mejoras sustanciales; el acceso del narcotráfico entendido como una forma de cultura jurídica intentando destruir la legalidad oficial a través de la violencia y corrupción; el incremento del fraude en los concursos para la designación

⁴² Valadés, Diego, *La Constitución y la realidad*, op. cit., pp. 51-84; Valadés, Diego, “La no aplicación de las normas y el Estado de Derecho”, en Carbonell, Miguel, Orozco, Wistano, y Vázquez, Rodolfo (coords.), *Estado de Derecho...*, op. cit., pp. 129-186.

⁴³ Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, “Versión estenográfica del mensaje del Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, durante la Presentación de la Reforma con y para el Poder Judicial, en Xicoténcatl, Antigua Sede del Senado”, *Senado de la República*, 21-10-2019, [Consulta: 28-06-2022] Disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/46515-version-del-mensaje-del-ministro-presidente-de-la-suprema-corte-de-justicia-de-la-nacion-arturo-zaldivar-lelo-de-larrea-durante-la-presentacion-de-la-reforma-con-y-para-el-poder-judicial-en-xicotencatl-antigua-sede-del-senado.html>

de jueces; y el uso de prácticas corruptas por parte de los abogados (incluidas las defensorías públicas) en la administración de justicia sobre todo en materia penal.⁴⁴

Como se aprecia de los anteriores análisis, cuando se observan los problemas del Estado de Derecho en México uno de los factores que se repiten es aquél que se dirige a la corrupción e impunidad. Además se acusa falta de cohesión como resultado de la desconfianza en las instituciones del Estado; la poca institucionalidad que hay en el país; opacidad y falta de transparencia; ordenamientos jurídicos incoherentes con el ideal del Estado de Derecho; abuso del formalismo jurídico, así como estructuras políticas desiguales (presidencialismo).

1.2 Corrupción e impunidad

Centrándose ahora en el fenómeno de la corrupción e impunidad, en los siguientes apartados se precisan sus conceptos, la relación que existe entre ellos, su característica sistémica y algunas estimaciones de sus efectos en el Derecho, el Estado y la sociedad.

La idea general que subyace consiste en enfatizar los efectos corrosivos de la corrupción e impunidad, lo anterior debido a la desconfianza institucional que se genera y que implica la posibilidad de estar en presencia de un fenómeno estructural en el cuál existen relaciones de poder poco controladas institucionalmente por el Estado.

En cuanto a la corrupción, se parte de la idea de la complejidad para definirla y especificarla debido a la variabilidad de concepciones teóricas, además de que los estudios muestran percepciones que pueden carecer de objetividad.

Por lo que toca a la impunidad, se especifica con el incumplimiento de alguna norma, generalmente estatal, que permite comprobar la ineficacia de los ordenamientos jurídicos, las instituciones y los sujetos que los aplican. Tanto la

⁴⁴ Fix-Fierro, Héctor, *El poder del poder judicial y la modernización jurídica en el México contemporáneo*, México, UNAM, 2020, pp., 382-383, 445, 520, 528.

corrupción como la impunidad debilitan la legitimidad⁴⁵ del Derecho y del Estado.

1.2.1 Corrupción

Cuando se habla de corrupción, se deben hacer precisiones conceptuales que delimiten su uso, para a partir de ello, poder encuadrar la crítica sobre los efectos que tiene sobre alguna persona, norma, institución o sociedad. En este caso se hace referencia al efecto que la corrupción tiene sobre el Estado, y las normas que éste contempla para su funcionamiento.

El término corrupción (lat. *corruptio*, *-ōnis*) puede ser entendido como la acción de corromperse, la alteración de un escrito, el vicio introducido en las cosas no materiales, y en las organizaciones públicas, como la “práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.”⁴⁶

Dentro del aspecto de la organización pública, la corrupción puede ser entendida desde un plano social, moral, político o jurídico. Partiendo de la postura política de Garzón Valdés, éste precisa sobre su concepto:

La corrupción consiste en la violación limitada de una obligación por parte de uno o más decisores con el objeto de obtener un beneficio personal extraposicional del agente que lo(s) soborna o a quien extorsiona(n) a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornante o el extorsionado que superan los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado.⁴⁷

Desde un enfoque sistémico de la corrupción y haciendo referencia al aspecto jurídico, aquélla merma al Derecho y hace uso de él para mantener e incrementar su afectación al plano político, social e incluso antropológico. Por ello Salazar diagnostica la corrupción como un fenómeno que debe ser reprobado

⁴⁵ De acuerdo a Tamayo y Salmorán “[...] En la teoría del derecho “legitimidad” se refiere a la fundamentación última del orden jurídico, así como a las condiciones y proceso de transmisión del poder legítimo” Tamayo y Salmorán, “Legitimidad”, *Diccionario jurídico mexicano. I-O*, México, Porrúa-UNAM, 2004, p. 2307.

⁴⁶ Real Academia de la Lengua Española, *Diccionario de la Real Academia Española*, op. cit.

⁴⁷ Garzón, Valdés Ernesto, “Acerca del concepto de la corrupción” en Carbonell, Miguel, Vázquez, Rodolfo (coords.), *Poder, derecho y corrupción*, op. cit., pp. 30-31.

moralmente, en sus palabras:

La corrupción interpela de maneras muy diversas al fenómeno jurídico. Por un lado lo desafía y lo contradice, poniendo en jaque a los elementos de igualdad, regularidad y previsibilidad que acompañan al andamiaje normativo. Desde esa perspectiva podemos decir que la corrupción es un fenómeno que opera *contra* el derecho. Pero, paradójicamente, los actos de corrupción utilizan al propio derecho y se valen de las instituciones jurídicas vigentes para sacar ventaja de ellas. Desde esta óptica la corrupción es un fenómeno disruptivo para el “Estado de derecho” de maneras muy diversas y complejas: es el abuso del derecho en detrimento del derecho. Esta disrupción trasciende a las normas y a los operadores jurídicos e impacta en la esfera política. En su extremo más preocupante, la corrupción, socava la legitimidad de las instituciones y de los actores que las operan. Las encuestas sobre credibilidad institucional muestran un alarmante desapego de los ciudadanos hacia sus instituciones políticas y advierten que la corrupción es una de las principales causas de ese divorcio. Pero, en paralelo, los actos de corrupción habilitan ciertas formas -ilegales pero persistentes- de hacer política que generan distorsiones en la institucionalidad democrática pero que van ganando carta de identidad hasta adquirir un cierto grado de normalización.⁴⁸

Como menciona Salazar, la corrupción se apropia de las instituciones del Estado y las utiliza para para fines diversos a los estatales. Con la normalización de las prácticas corruptas se pierde la previsibilidad que un ordenamiento jurídico debe garantizar, minando entonces su legitimidad y con ella la del Estado. El anterior análisis muestra cómo la corrupción sistémica o estructural carcome las instituciones jurídicas estatales y termina por corroer la cohesión de una sociedad.

Una vez precisado el concepto de corrupción y sus implicaciones en lo jurídico, político y social, es necesario revisar aquellos estudios y análisis que atienden dicha problemática para el caso de México, con el objeto de describir que efectos negativos se han presentado.

En el plano internacional, el estudio Cohesión social. Inclusión y sentido de

⁴⁸ Salazar, Pedro, Ibarra Palafox, Francisco, Flores, Imer, (coords.) *¿Cómo combatir la corrupción?*, México, IJ UNAM, 2018, pp. XI-XII.

pertenencia en América Latina y el Caribe, realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en 2007, ya apuntaba a la cohesión social como tema prioritario, en cuanto a la corrupción precisó:

Hay menor claridad respecto del orden simbólico y menor certidumbre respecto de las normas mínimas de sociabilidad. Esto responde a la mayor conciencia de la ciudadanía sobre la incidencia de poderes fácticos -no representativos ni públicos- y las oportunidades de la gente; la información disponible sobre la corrupción pública y privada; la percepción de falta de transparencia en la toma de decisiones y medidas que afectan a todos, y sobre el acceso discriminatorio a la justicia y la poca claridad respecto de la relación entre méritos y recompensas. Estos factores corroen el orden simbólico, vale decir, la clara adhesión ciudadana a un marco normativo de reciprocidad y de respeto de la legalidad.⁴⁹

De igual forma, el Informe del Grupo Asesor de Expertos en Anticorrupción Transparencia e Integridad para América Latina y el Caribe, precisó en el 2018 que en esta área geográfica la corrupción ha adquirido mecanismos complejos de actuación, afectando en rubros como Estado de Derecho, seguridad y gobernanza, dicho estudio menciona:

Los datos son claros: la corrupción no retrocede en ALC. De hecho, sus modos y mecanismos son cada vez más complejos. Los sistemas de gobernanza de la región todavía no están preparados para hacer frente a estos desafíos. La puntuación media de América Latina está por debajo de la mediana mundial en todos los indicadores de gobernanza, excepto en voz y rendición de cuentas, que apenas supera la media. La región obtiene una calificación particularmente mala en (aplicación del) Estado de derecho. En materia de seguridad personal y delincuencia común, la región presenta niveles muy bajos. La calidad de la gobernanza de América Latina es inferior a la de otras regiones de ingresos predominantemente medios. Consecuentemente, la región de ALC también está rezagada en el control de la corrupción en relación con regiones de ingresos

⁴⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 2007, p. 6, [Consulta: 28-06-2022] Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2834/S2006932_es.pdf

similares, y pareciera que se va quedando cada vez más atrasada con el paso del tiempo.⁵⁰

En un estudio reciente sobre América Latina, Calderón y Castells analizan la corrupción con un enfoque estructuralista económico-político.⁵¹ En él, se aprecia la complejidad del problema y sus innegables nexos con los procesos de globalización, los modelos de desarrollo económicos, los regímenes políticos y los sistemas sociales que funcionan al margen de la ley incluida la delincuencia organizada. Así mismo, el estudio concluye sobre las consecuencias de la corrupción:

La primera y más importante es la destrucción del vínculo de confianza entre gobernantes y gobernados sobre el que reposa la legitimidad democrática. [...] El segundo rasgo que se torna en dominante es la consagración de la política del escándalo como fórmula del conflicto político. Las oposiciones no se dirimen en las instituciones, sino en el espacio público. [...] La judicialización de la política se instaure como instancia suprema para decidir el conflicto, porque más allá de la aceptación de la decisión judicial sólo queda la violencia pura y dura de la confrontación. Pero si no creemos en el carácter angelical de la magistratura y aceptamos el sesgo personal, político e ideológico del sistema judicial, entonces el nombramiento de jueces e instancias judiciales y constitucionales se convierte en el verdadero control de los aparatos de poder. Lo cual, en cierto modo, nos hace volver al punto de partida, porque la corrupción posible del Poder Judicial bloquea cualquier vía de salida de la corrupción del Estado en su conjunto.⁵²

En cuanto a la corrupción en México, el estudio *Global Corruption Barometer Latin America & Caribbean* de 2019 elaborado por Transparencia Internacional (TI), apunta sobre el país que 44% piensa que la corrupción ha aumentado en los últimos

⁵⁰ Engel, Eduardo, Ferreira, Delia, et. al, *Informe del Grupo Asesor de Expertos en Anticorrupción, Transparencia e Integridad para América Latina y el Caribe*, Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo, 2018, pp. 7-8.

⁵¹ Calderón, Fernando, y Castells, Manuel, *La nueva América Latina*, México, FCE, 2019, pp. 264-308.

⁵² *Ibidem*, p. 307-308.

doce meses, y en cuanto a la corrupción por instituciones, la policía y los miembros del parlamento son los peor calificados son con 65% por igual.⁵³

El Estudio de la Cultura Política de la Democracia en México, realizado por el Barómetro de las Américas (LAPOP) en 2019 precisa que: “[...] el 72.5 de los mexicanos cree que existe corrupción entre los funcionarios públicos. Este porcentaje es 10.6 puntos menor al valor de 2014. En comparación a 2016, la victimización por corrupción se mantiene constante.”⁵⁴

Dentro de los estudios realizados dentro del plano nacional, el Índice de Paz de México 2019 elaborado por el Instituto para la Economía y la Paz (IEP), apunta que en 2018 el nivel de paz se deterioró 4.9 % en México, en cuanto al elemento peor calificado, estipula que: “[...]El pilar con el peor desempeño de México es bajos niveles de corrupción, en comparación con el resto del mundo y con América Latina. La calificación en este pilar se ha deteriorado 12% desde 2005.”⁵⁵

Ante el panorama actual de la corrupción, Rubio señala la necesidad de institucionalizar los procesos gubernamentales en México más allá de la tendencia sexenal de reinventar las políticas públicas, con sus palabras:

[...] el problema del país no es la corrupción de la que los mexicanos nos quejamos, sino la ausencia de referentes creíbles que permanezcan constantes de una administración a la siguiente. La disyuntiva para el país reside en seguir la tendencia sexenal de reinventar la rueda o construir un país moderno. El país requiere institucionalizar sus procesos gubernamentales, eliminar las fuentes de discrecionalidad que le dan tanto poder al presidente y su burocracia y que condena al país a una permanente inestabilidad.⁵⁶

⁵³ Transparencia Internacional, *Global Corruption Barometer Latin America & Caribbean*, 2019, p. 46, [Consulta: 29-06-2022] Disponible en: https://www.transparency.org/gcb10/latin-america-and-the-caribbean?/news/feature/global_corruption_barometer_gcb_latin_america_2019

⁵⁴ Barómetro de las Américas (LAPOP), *Estudio de la cultura política de la democracia en México 2019*, p. 18, [Consulta: 29-06-2022] Disponible en: https://www.vanderbilt.edu/lapop/mexico/AB2018-19_Mexico_RRR_Presentation_W_09.25.19.pdf

⁵⁵ Instituto para la Economía y Paz, *Índice de Paz de México 2019: Identificar y medir los factores que impulsan la paz*, Sidney, 2019, p. 5, [Consulta: 29-06-2022] Disponible en: <https://reliefweb.int/report/mexico/ndice-de-paz-m-xico-2019-identificar-y-medir-los-factores-que-impulsan-la-paz>

⁵⁶ Rubio, Luis, *Una utopía mexicana...*, op. cit., p. 49.

De igual forma, es relevante destacar los diversos diagnósticos que se dieron sobre la corrupción e impunidad en el Colegio de México (CM) dentro del marco del ciclo de conferencias coordinadas durante el año 2018 por Cossío, *Los problemas nacionales y el derecho. La corrupción*. Así, en la conferencia 1: El combate a la corrupción desde el Poder Judicial: Caso Brasil, se precisó que la corrupción es sistémica (Moro), existe poca institucionalidad (Casar), deficiente profesionalidad del sistema de justicia y escasa denuncia de hechos de corrupción (Cossío).⁵⁷

En la conferencia 2. Corrupción como fenómeno social, se diagnosticó que no existen análisis sistémicos del sistema de tributación ni una política de responsabilidades (Lommitz), hay corrupción sistémica, ausencia de autonomía y falta de capacitación (Peschard), el Estado ha perdido fuerza (Cossío).⁵⁸ La Conferencia 3. Ejercicio de la actividad profesional y corrupción, la cual apuntó que el SNA no nivela el poder entre el CPC y el CC (Huacuja), hay ausencia de educación jurídica con sentido crítico y social (Rodríguez); se legisla sin entender los incentivos sociales (Labardini) y se necesitan sanciones efectivas (Cossío).⁵⁹

Por otra parte, la conferencia 4. Empresas y corrupción especificó que el sistema de contrataciones es el lugar donde se concentra la corrupción (Kaiser), hay pocas políticas empresariales anticorrupción (Martínez), y hay un incremento de extorsión a pequeñas empresas con afectaciones mayores (Sánchez)⁶⁰. En la conferencia 5. Desigualdad y corrupción, se observó que la corrupción afecta más a los menores deciles de la población (Moy), que la desigualdad genera incentivos de corrupción misma que erosionan la confianza y el tejido social (Fuentes).⁶¹

⁵⁷ Cossío, Díaz, Jesús Ramón (coord.), "Conferencia 1. El combate a la corrupción desde el Poder Judicial: Caso Brasil", *Los problemas nacionales y el derecho: la corrupción, El Colegio Nacional*, [Consulta: 29-06-2022] Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=l-wW7DhRFJA>

⁵⁸ Cossío, Díaz, Jesús Ramón (coord.), "Conferencia 2. Corrupción como fenómeno social" *Los problemas nacionales y el derecho: la corrupción, El Colegio Nacional*, [Consulta: 29-06-2022] Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=eeY_wQSIYOI&t=1062s

⁵⁹ Cossío, Díaz, Jesús Ramón (coord.), "Conferencia 3. Ejercicio de la actividad profesional y corrupción", *Los problemas nacionales y el derecho: la corrupción, El Colegio Nacional*, [Consulta: 29-06-2022] Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=EBj6gbN_WfM

⁶⁰ Cossío, Díaz, Jesús Ramón (coord.), "Conferencia 4. Empresas y corrupción", *Los problemas nacionales y el derecho: la corrupción, El Colegio Nacional*, [Consulta: 29-06-2022] Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=n0w9XDe64fc>

⁶¹ Cossío, Díaz, Jesús Ramón (coord.), "Conferencia 5. Desigualdad y corrupción", *El Colegio Nacional*, [Consulta: 29-06-2022] Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=gO26DmmRc8A>

En la conferencia 6. Medio ambiente y corrupción, se advirtió que ésta ha alterado la base natural del desarrollo sustentable (Carablas), que existe corrupción en el diseño de políticas públicas e instituciones (Quadri), poca difusión en los hechos y actos de corrupción ambiental (Rabasa), y diseños normativos malos por incompetencia o corrupción (Cossío).⁶² Por último, la conferencia 7. Estado de derecho y corrupción, precisó sobre la captura de instituciones que deben combatir la corrupción y resistencias en la implementación del SNA (Treviño), éste último no tiene los recursos económicos necesarios y le falta capacitación (Fernández), de igual forma olvida la parte electoral.⁶³

1.2.2 Impunidad

La impunidad es un concepto relacionado con el incumplimiento de regulaciones establecidas previamente, derivado de la inacción ante hechos que presupongan el inicio de procedimientos normativos, la indebida tramitación o la falta de continuidad de los mismos, e incluso la ausencia de sanciones derivadas de ellos. El que los hechos queden impunes implica la ineficacia de una regulación, de las instituciones que las aplican y de los sujetos que intervienen en los procedimientos, provocando la pérdida de certeza, legitimidad y confiabilidad en todo el sistema normativo.

En el anterior sentido, la impunidad ha sido definida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) como: "...la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana [...]”⁶⁴ y precisa que: “[...] el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas.”⁶⁵

⁶² Cossío, Díaz, Jesús Ramón (coord.), “Conferencia 6. Medio ambiente y corrupción”, *El Colegio Nacional*, [Consulta: 29-06-2022] Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=h-KrviSBwVk>

⁶³ Cossío, Díaz, Jesús Ramón (coord.), “Conferencia 7. Estado de derecho y corrupción”, *El Colegio Nacional*, [Consulta: 29-06-2022] Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=k35pKwPF8C0>

⁶⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Corrupción y derechos humanos...* op. cit., p. 106.

⁶⁵ *Idem.*

El mencionado concepto y las consecuencias que se generan en los diversos sistemas normativos, son descritos en diversos estudios y análisis que muestran la situación en que se encuentra México.

Así, el Índice Global de Impunidad realizado en 2017 por la Universidad de las Américas de Puebla (UDLAP) apunta que México es el país 66 de 193 a nivel mundial en materia de impunidad, pero el país 66 de 69 de aquellos que cuentan con información estadística suficiente para el cálculo; en cuanto a las dimensiones que se deben atender, se precisa la poca funcionalidad del sistema de seguridad y la deficiente estructura del sistema de justicia.⁶⁶ La mencionada institución realizó en 2018 el Índice Global de Impunidad México en donde se precisa que "...tomando en cuenta a las 32 entidades, el promedio nacional del Índice de Impunidad (IGI-MEX 2018) aumentó a 69.84 puntos, en comparación con la última medición de 2016 que fue de 67.42.⁶⁷

De igual forma, México Evalúa en su estudio Hallazgos 2018: seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México, concluye al precisar sobre la impunidad y los síntomas del sistema de justicia penal:

Impunidad. Se mantiene en niveles inaceptables. En el ámbito estatal el promedio nacional de impunidad directa, es decir, de aquellos casos que conocen las autoridades, es de 96.14%, mientras que en el ámbito federal es de 94.6%. Es el gran síntoma de las dolencias del SJP. [...]⁶⁸

Por otra parte, el análisis jurídico realizado por Vásquez muestra la relación existente entre los derechos humanos, la corrupción y la impunidad. Dentro de sus conclusiones, destaca el nexo entre la corrupción y los derechos económico

⁶⁶ Le Clercq Ortega, Juan Antonio, Rodríguez Sánchez, Gerardo (coords.), *Índice Global de Impunidad 2017*, Puebla, Universidad de las Américas Puebla, 2017, p. 11, [Consulta: 29-06-2022] Disponible en: https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/5-IGI_2017_ESP-UDLAP.pdf

⁶⁷ Le Clercq Ortega, Juan Antonio, Rodríguez Sánchez, Gerardo (coords.), *Índice Global de Impunidad México 2018*, Puebla, 2018, p. 7, [Consulta: 29-06-2022] Disponible en: https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/7-IGIMEX_2018_ESP-UDLAP.pdf

⁶⁸ México Evalúa, *Hallazgos 2018: seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México*, México, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2019, p. 121, [Consulta: 29-06-2022] Disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/2019/08/07/hallazgos-2018-seguimiento-evaluacion-del-sistema-justicia-penal-en-mexico/>

sociales en aspectos relacionados con la salud y la mortalidad infantil; la relación entre la corrupción del ejército y la marina con la esperanza de vida al nacer; y la correlación entre la percepción en las policías judiciales y ministerios públicos con el total de quejas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) como indicador de violación a derechos humanos.⁶⁹ En cuanto a la relación con la corrupción en el análisis del mencionado jurista, se observa que a través del combate a la impunidad se pueden mejorar significativamente otros aspectos como la corrupción y la consolidación de la democracia. En sus palabras:

En la medida en que la violación a los derechos humanos es un problema que requiere soluciones técnicas relacionadas con acción de gobierno, si se logra incidir en esas variables explicativas se podrá tener un mayor ejercicio de los derechos políticos. Al menos en lo que hace a los derechos políticos, la impunidad es una variable clave para mejorar los niveles de ejercicio de los derechos, siempre de la mano con la consolidación del régimen democrático y la disminución de la corrupción.⁷⁰

Desde una crítica al presidencialismo mexicano, Valadés considera que el excesivo poder dado al Presidente de la República –aspecto establecido desde los orígenes constitucionales del país– inhibe la acción institucional generando impunidad y debilitando el Estado de Derecho. En sus palabras:

La impunidad política ha limitado la capacidad de acción institucional y esto a su vez ha potenciado la impunidad en otros ámbitos, haciendo de México un país con bajos estándares en materia de Estado de Derecho. [...] En un contexto internacional de apremio para luchar contra la corrupción, y en un contexto nacional de exigencia creciente para dar resultados en esa materia, el Estado mexicano se

⁶⁹ Vázquez, Luis Daniel, “Derechos humanos y corrupción en México: una radiografía”, en Flores, Pantoja Rogelio (coord.), *Impacto de la corrupción en los derechos humanos*, Querétaro, Carlos Tablante y Mariela Morales Antoniazzi (eds.), Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018, pp. 141-173.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 173.

ve limitado por la disfuncionalidad de su aparato institucional que no puede compaginar la actitud con la actividad.⁷¹

Lo que importa según los análisis y estudios descritos con anterioridad, es analizar la corrupción e impunidad como un problema estructural que se relaciona con la debilidad institucional del Estado de Derecho en México y que en su vertiente sobre la responsabilidad estatal debería crear o consolidar aquellas instituciones que colaboren en su mejora. Lo anterior lleva directamente a la observación de los mecanismos de responsabilidad del Estado mexicano.

1.3 El Sistema de Responsabilidades del Estado

La responsabilidad estatal, precisa el establecimiento de controles efectivos de la actividad pública que delimiten el actuar de los servidores públicos dentro de un marco de legalidad que pueda ser supervisado por los diversos sistemas constitucionales, legales y reglamentarios emitidos para su correcto funcionamiento.

Parte importante de la estructura normativa de la responsabilidad administrativa quedó precisada con la creación y puesta en marcha del SNA, mismo que se encuentra dentro del SRE por lo que debe ser analizado conceptualmente y mostrar sus deficiencias.

1.3.1 La responsabilidad del Estado

El SRE puede ser entendido como aquel mecanismo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que estipula la forma de regular a los servidores públicos. El anterior sistema contiene figuras jurídicas, políticas (juicio político, declaración de procedencia), administrativas (faltas de los servidores públicos y particulares), penales y civiles.

Así, el SRE se encuentra estipulado en el Título Cuarto: De las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas

⁷¹ Valadés, Diego, "Reformar el régimen de gobierno", en Salazar, Pedro, Ibarra Palafox, Francisco, Flores, Imer, (coords.) *¿Cómo combatir la corrupción?*, op. cit., pp. 13-14.

administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado,⁷² mismo que contiene los artículos 108 a 114 constitucionales. La tabla 2 muestra las diversas figuras jurídicas contempladas en dicho aparato normativo.

Tabla 2. Sistema de responsabilidad estatal a nivel constitucional

Artículo	Figura Jurídica
Art. 108 ⁷³	Servidor público (obligaciones y responsabilidades).
Art. 109 ⁷⁴	Sanciones políticas (juicio político), penales (particulares y servidores por corrupción), administrativas (graves y no graves), denuncia ciudadana, responsabilidad directa y objetiva.
Art. 110 ⁷⁵	Juicio político.
Art. 111 ⁷⁶	Declaración de procedencia y sanciones.
Art. 112 ⁷⁷	Separación de los servidores públicos.
Art. 113 ⁷⁸	Estructura general del SNA a nivel federal y estatal.
Art. 114 ⁷⁹	Prescripción política, penal, administrativa.

Fuente: Elaboración propia a partir del capítulo IV de la CPEUM, DOF 20-12-19.

Sobre la responsabilidad de los servidores públicos y el principio de publicidad, Vázquez contextualiza el fenómeno de la corrupción precisando su existencia independientemente de la época o desarrollo de la sociedad; la diferencia entre el ser y el deber ser de la corrupción; su concepto y los elementos que la conforman; la fórmula de la corrupción (sujetos, objeto, acciones); el sistema en el que se desenvuelve; y la forma de disminuirla en el plano privado y público.⁸⁰

Desde la dogmática jurídica, Fierro indica que el sistema de responsabilidades debe tener como fin principal la protección de lo público. En una disertación analítica jurídica sobre el vínculo entre el sistema de responsabilidades,

⁷² Denominación del Título reformado en el DOF el 28-12-1982, el 14-06-2002, y el 27-05-2015.

⁷³ Artículo reformado en el DOF 28-12-1982; Primer párrafo reformado en el DOF 22-08-1996, 13-11-2007, 29-01-2016; Tercer Párrafo reformado en el DOF 31-12-1994. Fe de erratas DOF 03-01-1995. Reformado en el DOF 07-02-2014, 17-06-2014, 29-01-2016; Cuarto Párrafo reformado en el DOF 26-05-2015, 29-01-2016; Quinto Párrafo adicionado en el DOF 27-05-2015.

⁷⁴ Artículo reformado DOF 28-12-1982, 27-05-2015.

⁷⁵ Artículo reformado DOF 28-12-1982; Primer Párrafo reformado DOF 10-08-1987, 31-12-1994, 22-08-1996, 02-08-2007, 07-02-2014, 10-02-2014, 29-01-2016; Segundo Párrafo reformado DOF 31-12-1994, 07-02-2014, 29-01-2016.

⁷⁶ Artículo reformado DOF 20-08-1928, 21-09-1944, 08-10-1974, 28-12-1982; Primer Párrafo reformado DOF 10-08-1987, 31-12-1994, 22-08-1996, 02-08-2007, 07-02-2014, 10-02-2014, 29-01-2016; Quinto Párrafo reformado DOF 31-12-1994, 07-02-2014, 29-01-2016.

⁷⁷ Artículo reformado DOF 28-12-1982.

⁷⁸ Artículo reformado DOF 28-12-1982, 14-06-2002, 27-05-2015.

⁷⁹ Artículo reformado DOF 28-12-1982; Tercer Párrafo reformado DOF 27-05-2015.

⁸⁰ Vázquez, Rodolfo, *Teorías contemporáneas de la justicia*, op. cit., p. 216.

servidor público y responsabilidad, la jurista en comento entiende dicho sistema de responsabilidades “[...] como el cuerpo normativo que promueve el actuar responsable de los servidores públicos a partir de un conjunto de principios que los guíen; estableciendo con claridad que su fin principal es la protección de lo público.”⁸¹

En cuanto al concepto de servidor público, Fierro lo construye a partir de la identificación del significado de lo público, así, se precisa que el servidor público tiene como objeto el interés público, y que en su actuar debe explicitarse la razonabilidad de sus acciones para comprobar el trato imparcial y ausente de arbitrariedad. Por otra parte, se relaciona al servidor público con la función pública a partir de la existencia de un sistema normativo que permita a las personas ocupar cargos públicos.⁸² Del mismo modo, sobre el concepto de servidor público y la unión de éste con el concepto de responsabilidad, se apunta la necesidad de hacer uso no solo de la vertiente pasiva, sino además de la activa, y de principios específicos que permitan ampliar los efectos de la responsabilidad a ámbitos políticos.⁸³

El anterior sentido de responsabilidad del Estado, implica una concepción sustantiva del mismo, ya que la relación establecida entre un servidor público y su responsabilidad queda determinada por los principios de interés público, lo que implica una responsabilidad activa de éste en el desempeño de sus actividades. La parte normativa regulada constitucionalmente contiene elementos de valor que deben ser razonados y aplicados por el servidor público, el cual no se limita a una responsabilidad negativa ante la acción, sino a la posibilidad de una sanción ante la inacción.

1.3.2 Deficiencias del SRE

En cuanto al desarrollo del aparato de administración como parte imprescindible de un Estado de Derecho, Roldán indica algunas de sus deficiencias tanto en la calidad institucional como en la gestión administrativa, entre ellas: responsabilidades con

⁸¹ Fierro, Ana Elena, *Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza*, México, FCE, 2017, p. 4 de 10, formato electrónico kobo.

⁸² *Ibidem*, pp. 1-6 de 27, formato electrónico kobo.

⁸³ *Ibidem*, pp. 14-15 de 27, formato electrónico kobo.

espacios para la arbitrariedad e improvisación sobre las políticas públicas; la patrimonialización de los cargos públicos y la debilidad institucional derivada de la discrecionalidad en la designación de funcionarios; la ineficiencia y deshonestidad en el manejo de los recursos públicos a nivel federal y local; la ineficiencia institucional en cuanto a la rendición de cuentas; la poca capacidad para aprovechar la inteligencia institucional.⁸⁴ Por lo anterior, apunta:

Aunque con menor medida en el gobierno federal que en los gobiernos locales —lo que, sin embargo, no resulta menos relevante, ya que los problemas institucionales se agudizan en ellos—, se presentan ciclos de gobierno incompletos. Los gobiernos municipales, por ejemplo, suelen no concluirse debido al interés de sus titulares por ocupar nuevos cargos. Lo anterior impide que el periodo de gestión sea concluido y, por tanto, se dé un proceso completo de evaluación y rendición de cuentas. El cargo es concebido como plataforma y no como finalidad.⁸⁵

Por lo que toca a la impunidad, corrupción y el SRE, el mencionado jurista apunta diversos aspectos relevantes entre ellos: que la impunidad tiene que ver con la ausencia de consecuencias o insuficiencia en las mismas; que su relación con la administración pública deriva del compromiso de todos con el Estado democrático constitucional al ser responsables de la buena gestión.⁸⁶ En lo que concierne a la corrupción afirma que la misma tiene que ver con la percepción de la eficacia de la consecuencia, es decir si se aplica o no la ley constantemente esto provoca en la población la percepción de que se cumple o no la normativa.⁸⁷

Por otra parte dentro del SRE se encuentra el SNA entendido como un subsistema con funciones específicas. La relación constitucional existente entre ambos también se ha analizado desde la vertiente administrativa misma que identifica problemas comunes.

⁸⁴ Roldán Xopa, José, “Mala administración. El rompecabezas de la gestión pública”, en Aguilar Camín, Héctor (coord.), *¿Y ahora qué? México ante el 2018*, op. cit., pp. 6-8, formato electrónico kobo.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 8.

⁸⁶ Roldán Xopa, José, Entrevista realizada por Irene Tello Arista, *Este País*, 2018, [Consulta: 5-07-2022] Disponible en: <https://anterior.estepais.com/articulo.php?id=1731&t=agosto-los-rasgos-de-la-impunidad-una-entrevista-con-jose-roldan-xopa>

⁸⁷ *Idem*.

Sobre el SRE, Mejía y Rojas realizan un análisis constitucional y legal de su evolución.⁸⁸ En él, se concluye que existen cambios profundos en el esquema de atribución de responsabilidades en la CPEUM; que el artículo 109 constitucional y la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) no son claros en cuanto a la distribución de facultades competenciales; que existe un esquema velado de federalización con apariencia de distribución de facultades; se tiene un SNA que centraliza la materia; y por último, que queda mucho por definir a los órganos jurisdiccionales en cuanto al sistema de atribución de responsabilidades y aplicación de sanciones.⁸⁹

En cuanto a los servidores públicos, Fierro apunta sobre el beneficio de la reforma constitucional y las siete leyes emitidas el 18 de julio de 2015 como parte de la implementación del SNA pero precisa algunos problemas, entre ellos: la poca claridad entre delitos y hechos ilícitos; la necesidad de fortalecer el sistema a través de la responsabilidad activa; la necesidad del servicio civil de carrera, evaluaciones, capacitaciones y procedimientos claros de responsabilidad política; principios y bases para el ejercicio de las responsabilidades; un régimen sancionatorio claro; así como un formato para la declaración de procedencia.⁹⁰

En otro sentido, Bonifaz al hablar sobre los retos que enfrenta la Auditoría Superior de la Federación (ASF) como parte integrante del SRE apunta:

[...] identificamos cuatro grandes retos para la ASF: el fortalecimiento de su autonomía, la necesidad de una mayor coordinación con otras entidades encargadas de la rendición de cuentas, hacer patente la vinculación entre la fiscalización y el cobro de impuestos, y la importancia del control del gasto público para el combate a la corrupción.⁹¹

Los análisis mencionados muestran la importancia que se debe dar a la coherencia jurídica sobre la elaboración del SRE, permitiendo así gestionar los

⁸⁸ Mejía Garza, Raúl Manuel, y Rojas Zamudio, Laura Patricia, *Federalismo (s) El rompecabezas actual*, México, FCE, 2018, pp. 249-300, formato electrónico kobo.

⁸⁹ *Ibidem*, pp. 401-409, formato electrónico kobo.

⁹⁰ Fierro, Ana Elena, *op. cit.*, pp. 2-5.

⁹¹ Bonifaz Alfonso, Leticia, *La división de poderes en México. Entre la política y el derecho*, México, FCE, 2017, pp. 72/82, formato electrónico kobo.

diversos sub-sistemas normativos para lograr eficiencia, precisión competencial, desarrollo institucional, profesionalización de los sujetos que lo gestionan, transparencia y eficacia en la ejecución de políticas públicas.

1.4 El Sistema Nacional Anticorrupción

La referencia a un sistema (lat. tardío *systema*) implica un conjunto de reglas o principios relacionados racionalmente⁹² para conseguir ciertos objetivos o fines. Cuando se le agrega el adjetivo nacional se quiere implicar una disposición que opera en el marco de un Estado que en el caso de México se atiene a competencias federales, estatales y municipales. Por último, el término anticorrupción especifica la materia a tratar, es decir el combate de aquellos hechos o actos que puedan implicar corrupción. En la presente sección se analiza el concepto constitucional del SNA y los problemas que han surgido desde su creación e implementación.⁹³

1.4.1 Concepto del SNA

El SNA quedó establecido mediante la reforma constitucional de 27 de mayo de 2015 y las posteriores leyes de 18 de julio del mismo año, mismas que lo especificaron. Así, los problemas estructurales que se analizan tienen que ver con el periodo comprendido entre los años 2015 a 2018, momento en que terminó un régimen político.

Si se parte del concepto jurídico constitucional del SNA, éste debe ser considerado como un entramado de instituciones que pretenden coordinar la prevención, búsqueda y sanción de hechos y actos considerados como corruptos. El artículo 113 constitucional lo define como: “[...] la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos [...]”.⁹⁴

⁹² Real Academia de la Lengua Española, *Diccionario de la Real Academia Española*, op. cit.

⁹³ Se deja para los posteriores capítulos el desarrollo de la normatividad que lo conforma y su análisis.

⁹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF 28-05-2021, [Consulta: 05-07-2022] Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

En el dictamen en sentido positivo a las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la CPEUM, publicado por la Comisión de Puntos Constitucionales en la gaceta parlamentaria el día 26 de febrero de 2015, se establecen los principios y fines que sigue el SNA en donde se precisa:

[...] El Sistema propuesto resulta de la coincidencia de las distintas iniciativas de crear una instancia con capacidad de mejora continua del desempeño de la administración gubernamental; además de tener la capacidad técnica y objetiva para medir y evaluar el desempeño del servidor público en el marco de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones. [...] con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción podremos erradicar las prácticas de corrupción que tanto daño han causado a nuestra sociedad y confirmar el compromiso del Estado mexicano para contar con gobiernos abiertos.⁹⁵

De lo observado, se entiende que se buscó crear un mecanismo complejo para prevenir, detectar y sancionar responsabilidades administrativas y hechos de corrupción. La reforma surge de distintas iniciativas presentadas por diversos partidos políticos que tenían como coincidencia el interés por dar capacidad técnica al sistema, controlar el desempeño del servicio público, plasmar los principios a seguir y unir esfuerzos para erradicar las prácticas de corrupción.

De igual forma, es preciso hacer mención del impulso que recibió la mencionada reforma y leyes secundarias por parte de un gran sector de la sociedad civil. Destacados colectivos sociales⁹⁶ se unieron para presionar elaborando diversos estudios, análisis o proyectos de ley, mismos que fueron discutidos en los distintos centros de poder e incluso a través del uso de las redes sociales creando

⁹⁵ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la Corrupción, DOF 27-05-2015, p. 126, [Consulta: 05-07-2022] Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/223_DOF_27may15.pdf

⁹⁶ Entre los más destacados: Transparencia Mexicana, Comunidad PIRC, RRC, CEEY, México Evalúa, FUNDAR, Instituto Mexicano para la Competitividad, Mexicanos contra la Corrupción e Impunidad. Véase Lajous, Alejandra (coord.), *La sociedad civil vs. la corrupción*, México, Grijalbo, 2019.

colectivos como #Ley 3 de 3, #Vamos por más, o #Fiscalía que sirva. Lo anterior se puede entender dentro de una coyuntura en la que el incremento en la percepción de la corrupción por parte de la sociedad, se ha vuelto un reclamo frontal contra las autoridades estatales, debido al desinterés que muestran para hacer frente de forma eficaz al mencionado problema social.

En cuanto a la estructura específica de los órganos que contiene el SNA, de manera general quedan precisados en el artículo 113 de la CPEUM y en el art.7 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA). Así, se cuenta con: el Comité de Coordinación (CC), el Comité de Participación Ciudadana (CPC), el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización (CRSNF), y los Sistemas Locales Anticorrupción (SLA). Además, cuenta con un órgano descentralizado denominado Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA).

El CC es la principal instancia del sistema, encargada de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del sistema, diseñar, promocionar y evaluar políticas públicas que combatan a la corrupción . Se integra por los titulares de: la Auditoría Superior de la Federación (ASF); de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC); de la secretaría del Ejecutivo federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA); el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de la CPEUM; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal (CJF) y otro del CPC.⁹⁷

Por lo que toca al CPC, es el encargado de coadyuvar en el cumplimiento de objetivos del CC y es la instancia que vincula las organizaciones sociales y académicas con el SNA. Está conformado por cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se destaquen en temas de transparencia, rendición de cuentas o combate a la corrupción.⁹⁸

El CRSNF, es quien dirige el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), mismo que se conforma por la ASF, la Secretaría de la Función Pública (SFP) y siete miembros rotatorios de entre las Entidades de Fiscalización Superiores Locales

⁹⁷ Artículo 113, fra. I, CPEUM; Artículos 8 al 14 del LGSNA.

⁹⁸ Artículo 113, fra. II, CPEUM; Artículos 15 a 23 del LGSNA.

(EFSL) y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno de las entidades federativas.⁹⁹

Por otra parte, los SL son establecidos en cada una de las entidades federativas con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.¹⁰⁰

En última instancia, la SESNA es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión. Tiene como objeto, fungir como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del Sistema Nacional, dando asistencia técnica y los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones.¹⁰¹

Como se puede observar de la simple descripción del SNA, éste se integra por órganos de diversa procedencia, además de estar dirigidos por un comité de ciudadanos que intenta generar políticas públicas de combate a la corrupción. Más allá de la complejidad que lo anterior implica, es preciso describir los problemas que se han encontrado desde su puesta en marcha.

1.4.2 Deficiencias del SNA

Durante el periodo 2015-2018, se han realizado estudios que han ido de la mano de la creación del SNA evidenciando las diversas fallas estructurales y funcionales en las que se puede trabajar para completar el diseño del sistema e impulsar su consolidación.

El Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) realizó el estudio *Hacia una política nacional anticorrupción*, en donde diagnostica la corrupción en México (captura de los puestos públicos, del presupuesto, de las decisiones y del sistema de Justicia) y desarrolla una posible política de Estado a seguir para potenciar el SNA basada en 4 ejes (profesionalización y generación de capacidades, fincamiento de responsabilidades, corrupción en ventanilla, y corrupción de redes)

⁹⁹ Artículos 37 a 47 del LGSNA.

¹⁰⁰ Artículo 113, último párrafo, CPEUM; Artículo 36 del LGSNA.

¹⁰¹ Artículos 24 a 29 del LGSNA.

con diversas acciones de política, estrategias, líneas de acción e informe de actividades.¹⁰²

Desde el gobierno federal el estudio Política Nacional Anticorrupción 2018 emitido por la Secretaría de la Función Pública, estableció un marco teórico que diagnosticó la corrupción y precisó los objetivos para combatirla. De sus conclusiones destacó la necesidad de la correcta implementación del SNA, un diseño integral de evaluación que permita medir, reforzar y ajustar; tiempo, esfuerzos institucionales y la participación de la sociedad civil.¹⁰³

El CPC realizó el documento Política Nacional Anticorrupción (PNA), mismo que surge de un proceso nacional con base en una consulta ciudadana en línea, la revisión de documentos sobre la corrupción y la realización de ocho foros regionales.¹⁰⁴ Dicho estudio, realiza un diagnóstico basado en la impunidad, arbitrariedad, el involucramiento social en el control de la corrupción y las interacciones entre gobierno y sociedad. De igual forma, estructura una propuesta basada en prioridades, implementación, seguimiento y evaluación. La tabla 3 muestra los problemas encontrados.

Tabla 3. Política Nacional Anticorrupción 2018 elaborada por el CPC

Rubros	Problemas
Impunidad	Bajo nivel de presentación de quejas, denuncias, investigación y sanción de faltas administrativas relacionadas con actos de corrupción; saturación y poca eficacia de instancias encargadas de procurar e impartir justicia en materia de delitos de corrupción.
Arbitrariedad	Inexistencia de un servicio profesional de carrera extendido y homogéneo a escala nacional; los procesos medulares de las administraciones de los tres niveles funcionan bajo lógicas ambiguas y poco predecibles; así como una auditoría y fiscalización en vías de consolidación.
Involucramiento social en el	En la vigilancia, colaboración y cocreación existen muchos mecanismos de participación pero con alcance limitado y poco seguimiento a los acuerdos

¹⁰² Centro de Investigación y Docencia Económicas, *Hacia una política nacional anticorrupción. Bases para una discusión pública*, Red por la Rendición de Cuentas, 2018, [Consulta: 5-07-2022] Disponible en: https://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-17062018_Versi%C3%B3n-Final-1.pdf

¹⁰³ Secretaría de la Función Pública, Unidad de Vinculación con el Sistema Nacional Anticorrupción, *Política Nacional Anticorrupción*, 2018, pp. 138-139, [Consulta: 05-07-2022] Disponible en: <http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-UVSNA-1-1.pdf>

¹⁰⁴ Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, *Política Nacional Anticorrupción*, México, 2018, pp. 11-12, [Consulta: 05-07-2022] Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/421406/Propuesta_Pol_tica_Nacional_Anticorrupci_n.pdf

control de la corrupción	generados; en cuanto a la corresponsabilidad e integridad empresarial, se han incrementado los delitos cometidos por empresas; existe baja educación y comunicación para el control de la corrupción.
Interacciones entre gobierno y sociedad	La corrupción se multiplica derivado de la gran cantidad de tramites, servicios, programas públicos, contrataciones, asociaciones y cabildeo.

Fuente: Elaboración propia a partir de Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, *Política Nacional Anticorrupción*, op. cit.

En cuanto al desarrollo legislativo del SNA, en el estudio realizado por el Observatorio de la Corrupción e Impunidad (OCI) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) sobre la implementación de dicho sistema a nivel entidades federativas¹⁰⁵ se observa que las 32 entidades han implementado la reforma constitucional, en cuanto a las leyes secundarias¹⁰⁶ la tabla 4 muestra el estado de implementación de leyes y nombramientos.

Tabla 4. Implementación de leyes secundarias en las Entidades Federativas

Ley o nombramiento	Entidades federativas que han implementado la ley o nombramiento	Entidades Federativas que faltan por implementar
Ley del Sistema Local Anticorrupción	32/32	--
Ley de Responsabilidades Administrativas	28/32	Chihuahua, Nuevo León, Nayarit, Campeche
Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal	31/32	Hidalgo
Ley de Fiscalización	30/32	Chihuahua, Nuevo León
Ley Orgánica de la Fiscalía General Estatal	31/32	Baja California
Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa	31/32	Chihuahua
Nombramientos	Entidades federativas que han implementado la ley o nombramiento	Entidades Federativas que faltan por implementar
Comisión de Selección	30/32	Chiapas, Ciudad de México
Fiscal Anticorrupción	29/32	Ciudad de México, Baja California, Baja California Sur
Comité de Participación Ciudadana	29/32	Ciudad de México, Chiapas, Campeche
Magistrados de Responsabilidades Administrativas	31/32	Chihuahua

Fuente: Elaboración propia a partir del Observatorio de la Corrupción e Impunidad, op. cit., p.3.

¹⁰⁵ Observatorio de la Corrupción e Impunidad, *Sistemas Locales Anticorrupción*, IJ UNAM, actualizada al 30-09-2019, [Consulta: 05-07-2022] Disponible en: <https://oci.juridicas.unam.mx/detalle-herramientas/55/sistemas-locales-anticorrupci%C3%B3n>

¹⁰⁶ Dichas leyes son precisadas en el capítulo segundo.

En otro plano, en cuanto a criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación (PJF) sobre el SNA, se cuenta con ocho tesis aisladas todas de la décima época y de los años 2019 y 2020. En ellas se inicia el desarrollo jurisdiccional del SNA, mismas que son fundamentales para el desenvolvimiento práctico legal y constitucional. La tabla 5 muestra los puntos de desarrollo jurisprudencial en la materia anticorrupción.

Tabla 5. Tesis emitidas por el PJF en materia del SNA

Tesis	Asunto
Tesis I.4o.A.186 A Marzo de 2020	El interés jurídico de un denunciante en el marco de la Ley General de Responsabilidades Administrativas para promover el juicio de amparo ante la determinación de no iniciar una investigación.
Tesis: I.9o.P.255 P Noviembre de 2019	La delimitación de las garantías procesales sobre el derecho humano a vivir en un ambiente libre de corrupción.
Tesis I.10o.A.107 A Junio de 2019	El origen y génesis del SNA como obligación asumida en convenciones internacionales con la participación de las fuerzas políticas nacionales.
Tesis I.10o.A.110 A Junio de 2019	Los atributos que deben acreditar los magistrados especializados en materia de responsabilidades administrativas para cumplir con el principio de idoneidad, entre ellos: calidad ética, honorabilidad, alto sentido de responsabilidad, absoluta capacidad organizativa y ejecutiva, amplios conocimientos y experiencia profesional en las materias especializadas que deben aplicar en el ejercicio de su función.
Tesis I.10o.A.108 A Junio de 2019	La posibilidad del Comité de Participación Ciudadana de interponer juicio de amparo contra los actos vinculados con el procedimiento de designación y ratificación de los magistrados especializados en materia de responsabilidades administrativas.
Tesis 2a. X/2019 Febrero de 2019	A las universidades públicas le resultan aplicables las reglas del Sistema Nacional Anticorrupción por contar con recursos públicos, lo anterior mientras se respete su autonomía universitaria establecida en el artículo 3 de la CPEUM.
2a. IX/2019 Febrero de 2019	Los órganos internos de control que se establezcan a consecuencia del SNA pueden violar la autonomía universitaria cuando el Poder Legislativo de las entidades a la hora de emitir normas, supere los fines de dicho sistema.
LXXXIX/2018 Septiembre de 2018	Derivado de la implementación constitucional del SNA, todos los servidores deben rendir su declaración patrimonial, independientemente del tiempo en que ingresaron al servicio público.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en el Semanario Judicial de la Federación, [Consulta: 05-07-2022] Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>

Desde una postura basada en la teoría de los sistemas complejos, Cáceres precisa la complejidad del sistema gubernamental mexicano basándose en la perspectiva de las matemáticas discretas y la teoría de redes complejas. En cuanto al SNA explica que un cambio en el diseño institucional no es viable desde el propio

sistema ya que el mismo tiene sus reglas de exclusión.¹⁰⁷

En otro orden de ideas, el Instituto de IJ-UNAM desarrolló en junio de 2019 el coloquio: ¿Existe el delito de la corrupción?¹⁰⁸ en donde examinó dicho fenómeno socio-jurídico. Mijangos, actual titular de la FECC precisó la necesidad de: "...armonizar las normas jurídicas [...] para que el combate a la corrupción sea efectivo [...]"¹⁰⁹ y después hizo referencia a los problemas técnicos del concepto de corrupción contenidos en el Código Penal Federal (CPF); el problema de distribución competencial en la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (LOFGR); los recursos limitados para aplicar eficazmente la LGSNA; la necesaria coordinación de instituciones y la necesidad de investigaciones multidisciplinarias y consistentes.

Por otra parte, Nader en el mencionado coloquio precisó que "la impunidad deriva de la corrupción y que esta última se relaciona con la seguridad pública [...]", además de que existen problemas de definición del concepto de corrupción, así como conflicto entre los diversos sistemas penales. Por su parte, López apuntó inconsistencias técnicas derivadas de las reformas constitucionales, sus transitorios y los nombramientos realizados en la Fiscalía General de República en materia de corrupción.¹¹⁰ En cuanto a la mesa sobre criterios judiciales sobre la corrupción, destaca lo dicho por Mendoza al precisar que en el contexto político actual las diversas reformas en materia de corrupción se deben atacar desde un efecto no solamente patrimonial sino con las relaciones de poder y las diversas facetas sociológicas de su realidad. De igual forma se menciona la posibilidad de estar viviendo una anomia de Estado de Derecho.¹¹¹

De igual forma, sobre la impunidad en la Fiscalía General de la República, Magaloni realiza un diagnóstico jurídico político indicando que la procuración e

¹⁰⁷ Cáceres, Nieto Enrique, "Constructivismo jurídico, sociedad civil, turbulencias autoorganizativas y combate a la corrupción, en Salazar, Pedro, Ibarra Palafox, Francisco, Flores, Imer, (coords.) *¿Cómo combatir la corrupción?*, op. cit., op. cit., p. 43.

¹⁰⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, *Coloquio ¿Existe el Delito de Corrupción?*, [Consulta: 29-06-2022] Disponible en: https://www.youtube.com/playlist?list=PLh8HirqwqM1xMySzQCuGgSf-_A82pQ0q5

¹⁰⁹ Idem.

¹¹⁰ Idem.

¹¹¹ Idem.

impartición de justicia en México ha sido una forma de ejercer el poder, la procuraduría fue diseñada para dar certeza a la élite política y económica de que no tendría responsabilidades penales, la corrupción quedó blindada, y por tanto la procuraduría funcionó para controlar mercados ilícitos negociando la impunidad. Por lo anterior, la mencionada jurista señala que lo que se tiene hoy es "...una alta incidencia delictiva y una acentuada descentralización del poder, que exigen otro modelo de gobernabilidad: un andamiaje institucional opuesto al que tiene la procuraduría."¹¹² En el mismo ámbito penal y derivado de la aprobación del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), la jurista en mención precisa sobre el cambio de norma pero la permanencia de estructuras fundacionales, las viejas prácticas y la ausencia de capacitación institucional, por tanto, concluye que "...la impunidad aquí no es protección, sino incapacidad y debilidad institucionales."¹¹³

En cuanto al desempeño del SNA, Rabasa al referir sobre la corrupción y el efecto corrosivo con la democracia y el Estado de Derecho, apunta a la necesidad de acuerdo al Proyecto de Mérida, de crear una Corte Internacional Anticorrupción. Así, especifica que el SNA fue un buen intento, pero con un diseño malo¹¹⁴ y con recomendaciones no vinculantes, por tanto, se debe tomar como modelo la mencionada Convención para establecer un mecanismo potente y fuerte.¹¹⁵

Siguiendo sobre el desempeño interno del SNA, Peschard considera que los problemas que subsisten en el sistema tienen que ver con la permanencia de redes de corrupción en las instituciones, impunidad, falta de comunicación con la sociedad civil, escaso presupuesto para que trabajen los comités de participación ciudadana, poca autonomía para investigar, incapacidad técnica de los ministerios públicos y falta de voluntad política. Desde su perspectiva, hace falta apropiarse por parte de la sociedad civil "[...] de los espacios institucionales que se han creado en el SNA

¹¹² Magaloni, Ana Laura, "Impunidad. De la Procuraduría Presidencial a la Fiscalía Autónoma", en Aguilar Camín, Héctor (coord.) *¿Y ahora qué? México ante el 2018*, Ciudad de México, p. 2, formato electrónico kobo.

¹¹³ Ibidem, p. 4, formato electrónico kobo.

¹¹⁴ En el sentido de no aclarar funciones competenciales, conceptos jurídicos indeterminados y un sistema normativo confuso.

¹¹⁵ Rabasa P. Gamboa, Emilio, *Sistema Nacional Anticorrupción*, México, IJ UNAM, video cápsula, 22-08-2019, [Consulta: 05-07-2022] Disponible en: <https://www.juridicas.unam.mx/en/videoteca/capsula/2189-sistema-nacional-anticorrupcion>

para desde ahí impulsar que se generen adecuados controles de la corrupción”.¹¹⁶

De acuerdo a los anteriores análisis y estudios que del SNA se han descrito, se observan problemas en cuanto a sus fines, estructura y función. En cuanto a sus fines, se ha seguido una idea de la justicia de corte libertario, contraria a las realidades más apremiantes del país. En lo relativo a su estructura, la falta de precisión en cuanto a competencias y la ausencia de desarrollo conceptual sobre el término corrupción, genera parálisis en el ejercicio de acciones jurídicas. Por último, en cuanto a la función del SNA, éste ha perdido el impulso político y ciudadano con el que fue creado, derivando en políticas públicas ineficaces que no inciden en el desmantelamiento de las redes de corrupción que afectan el Estado de Derecho en México.

Sumado a lo anterior, los pocos criterios jurisdiccionales evidencian el lento desarrollo del SNA, parte de ello tiene que ver con el mínimo impulso que ha recibido en los órdenes estatales, evitando así la generación de jurisprudencia que ayude a fortalecer la institucionalidad del mismo.

¹¹⁶ Entrevista a Jaqueline Peschard en Lajous, Alejandra (coord.), *La sociedad civil vs. la corrupción*, op. cit., p. 198.

CAPÍTULO 2
EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES EN MÉXICO

Capítulo 2. Evolución del sistema de responsabilidades en México

Introducción

El capítulo que se presenta, tiene como objetivo específico describir la evolución normativa del SRE en México, para evidenciar su complejidad estructural y los mecanismos normativos que pretenden analizar y generar políticas públicas de combate a la corrupción.

Por lo anterior, se parte de la descripción de las normas constitucionales, internacionales y legales que resguardan el SRE y del SNA. Derivado de la reforma constitucional de 2015, diversas instituciones jurídicas fueron creadas, adecuadas y derogadas para dar un nuevo sentido y alcance al fenómeno socio-jurídico de la corrupción.

De igual forma, se puntualiza sobre diversas teorías que desde el Derecho administrativo explican las responsabilidades administrativas y dan contenido doctrinario a conceptos como servidor público, funcionario público y la relación derecho-obligación que se crea y se mantiene en un Estado constitucional como el mexicano.

Por otra parte, se describe y analiza la postura jurídica que sustenta la responsabilidad del Estado y el SNA dentro de un Estado de Derecho, lo anterior a partir del desarrollo doctrinario del derecho constitucional y administrativo, así como su relación tanto con la filosofía jurídica como con la sociología jurídica.

Por último, se precisa sobre la importancia de entender la corrupción desde un enfoque transdisciplinario y no solo jurídico, lo anterior para fortalecer o dar sustancia a los aspectos que desde la dogmática intentan analizar las políticas públicas que debe llevar a cabo el SNA como herramienta de análisis y combate a la corrupción. En cuanto a la estructura del capítulo, se realizará de forma inductiva partiendo de la normativa internacional, constitucional, y leyes generales que resguardan el SNA, para después precisar lo referente a las diversas posturas jurídicas sobre el SRE, su relación con el Estado de Derecho, y la necesidad de entender la corrupción desde disciplinas ajenas a lo jurídico.

2.1 Orígenes y evolución del Sistema de Responsabilidades y marco jurídico del SNA

Para describir los orígenes normativos del SRE y dentro de él, el SNA, se debe precisar el sistema político normativo que estructura al Estado mexicano. Así, partiendo de la idea jurídica que sustenta el entramado jerárquico de normas, se puede decir que el Estado mexicano resguarda su identidad jurídica a partir de la organización que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

La idea constitucional de un Estado se ha venido desarrollando a partir de los postulados del contractualismo, identificado en sus orígenes con la ilustración, mismos que han sido estudiados y justificados desde diversas concepciones jurídicas. Mas allá de lo dicho, y con la salvedad del posterior análisis que se haga sobre el constitucionalismo, en México se encuentra dentro del articulado constitucional la estructura organizativa del Estado.

Es de sobra conocida la idea estatal y jurídica de los elementos que conforman un Estado,¹¹⁷ a saber: pueblo, territorio y gobierno, mismos que encuentran fundamento en la CPEUM. La tabla 6 muestra la normativa constitucional que estructura los anteriores conceptos políticos:

Tabla 6. Estructura constitucional de los elementos de México

Tema	Estructura normativa
Población	Título Primero, capítulo II (arts. 30,31,32), y capítulo IV (art. 34-38)
Territorio	Capítulo II (art. 42-48) del Título Segundo
Forma de Gobierno	Título Segundo. Soberanía en el pueblo (art. 39) Forma de gobierno (art. 40) República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación.
División de poderes	Título Tercero capítulo I (art. 49) en el Poder Legislativo (Capítulo II), Ejecutivo (capítulo III), y Judicial (Capítulo IV)
Supremacía constitucional	Título séptimo, artículo 133

Fuente: Elaboración propia a partir de la CPEUM, DOF 28-05-21.

¹¹⁷ Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho Administrativo y administración pública*, séptima ed., México, Porrúa, 2006, pp.1-19.

Mas allá de la total importancia de otras disposiciones normativas constitucionales (derechos humanos y sus garantías, competencias, etc.), el territorio, la población, la soberanía, forma de gobierno, división de poderes y supremacía constitucional, permiten contextualizar normativamente -por lo menos metodológicamente- la estructura estatal donde se encuentra el SRE en México.

2.1.1 Orígenes y evolución del Sistema de Responsabilidades

El SRE se encuentra estipulado en el Título Cuarto “De las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado”,¹¹⁸ mismo que contiene los artículos 108 a 114. Para sintetizar su origen y evolución, la tabla 7 muestra los principales acontecimientos normativos que se fueron dando hasta llegar a la reforma constitucional de 2015 en donde se incorpora el SNA.

Tabla 7. Origen y evolución del SRE en las constituciones de México

Ordenamiento	Descripción
Constitución de Apatzingán	Tiene su origen en el juicio de residencia español (revisión del desempeño en un cargo público).
Constitución de 1824	Procedimiento a cargo de los diputados para juzgar a titulares de la Corte Suprema.
Constitución de 1857	<ul style="list-style-type: none"> - Título IV de la responsabilidad de los funcionarios públicos. - Juicio Político. - 1870. Ley reglamentaria del Juicio político. Delitos: Ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno, a la libertad de sufragio, la usurpación de funciones, la violación de garantías individuales, cualquier violación grave a la Constitución y a las leyes federales.
Constitución de 1917	<ul style="list-style-type: none"> - Pasa el Título IV de la responsabilidad de los funcionarios públicos de la Constitución de 1857. - Ley reglamentaria: ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno republicano, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación de garantías, y cualquier infracción a la Constitución y a las leyes federales. - Ley reglamentaria de 1940. - Reformas al Título IV de 1982. <ul style="list-style-type: none"> o Título IV Responsabilidad de los Servidores Públicos, se elimina distinción entre delitos oficiales y comunes. o Principios: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia o Ampliación de los sujetos regulados (tres poderes). - 1994. Consejeros de la judicatura federal y local. - 1996. Autoridades electorales y Tribunal Electoral.

¹¹⁸ Denominación del Título reformado en el DOF 28-12-1982, el 14-06-2002, y el 27-05-2015.

	<ul style="list-style-type: none"> - 2007. Órganos Constitucionales Autónomos y toda persona que ocupe un empleo, cargo o comisión públicos. <ul style="list-style-type: none"> o Responsabilidad limitada del presidente de la República. - 2015. Reformas que crean el SNA.
--	---

Fuente: Elaboración propia a partir de Fierro, Ana Elena, *Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza*, op. cit., pp. 1-62, formato electrónico kobo.

De forma general, se puede decir que el sistema de responsabilidades en México ha ido evolucionando de acuerdo a las complejidades sociales que determinan la vida pública. La idea de contar con un marco normativo como base de la actuación de los servidores públicos se robustece en gran medida debido a las dificultades que marcan la práctica pública. Así, desde los primeros ejercicios de elaboración constitucional se ha apuntado la necesidad de contar con mecanismos que aseguren un desempeño correcto del servidor público. Con la Constitución de 1857 queda evidenciado el interés por incluir nuevas figuras que encuadren las conductas de los altos funcionarios y en la Constitución de 1917, sobre todo en las últimas décadas del siglo XX, se va reestructurando la normatividad constitucional y legal de esta materia.

Por lo que toca a las políticas públicas en materia anticorrupción, se puede observar el desarrollo e impulso que han tenido en los últimos sexenios, para ello se puede analizar los planes nacionales de desarrollo¹¹⁹ y los informes de gobierno que se hacen anualmente, ya que en ellos se precisan aquellas políticas públicas implementadas en las diversas materias y áreas del gobierno. Por lo anterior, se analizan los sexenios 2007-2012 y 2013-2018.¹²⁰

En el caso del sexenio 2007-2012, el presidente Felipe Calderón Hinojosa estructuró su Plan Nacional de Desarrollo en 5 ejes: 1. Estado de Derecho y seguridad. 2. Economía competitiva y generadora de empleos. 3. Igualdad de oportunidades. 4. Sustentabilidad ambiental. 5. Democracia efectiva y política exterior responsable. En el documento oficial, se utilizó la palabra corrupción en 48 ocasiones y la palabra impunidad 13 veces. El principal objetivo fue el desarrollo sustentable, y por lo que toca a las políticas anticorrupción la mencionada

¹¹⁹ Obligación establecida en el artículo 26 de la CPEUM, misma que mandata a las administraciones federales a establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que deberán regir la acción del gobierno.

¹²⁰ En el capítulo 4 se analizan los tres primeros años del sexenio 2018-2024.

administración atacó la corrupción intentando fortalecer el Estado de Derecho (certeza, procuración, impartición de justicia, confianza ciudadana, seguridad nacional y seguridad pública) y la democracia (participación ciudadana, eficacia y eficiencia gubernamental y política exterior responsable). (véase anexo 2)

En el sexto informe de gobierno (2012), se utilizó la palabra corrupción 104 veces e impunidad en 9 ocasiones; ahí se sigue poniendo el énfasis en el fortalecimiento del Estado de Derecho, se ratificaron acuerdos internacionales en materia de corrupción y se crean leyes para controlar el servicio público. También se intentó fortalecer la seguridad nacional (iniciativa Mérida); en seguridad pública se ideó una estrategia de seguridad integral con participación ciudadana; se creó la Ley Anticorrupción de Contrataciones Públicas; se mejoraron tramites y servicios electrónicos (véase anexo 3).

En cuanto al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el presidente Enrique Peña Nieto estructuró su plan en 8 capítulos: I. México en Paz, II. México Incluyente, III. México con Educación de Calidad, IV. México Próspero, V. México con Responsabilidad Global, VI. Objetivos, estrategias y líneas de acción, VII. Indicadores, VIII. Sistema Nacional de Planeación Democrática. En él, se establecen estrategias para combatir la corrupción dentro del capítulo 1, poniendo énfasis en un sistema de justicia penal eficaz. De igual forma en el capítulo 5, para cuidar los intereses de los mexicanos en el extranjero, se trabaja en el fomento y transparencia de tramites con el comercio exterior y documentos migratorios para erradicar la corrupción. En el presente plan, se observan pocas políticas públicas dedicadas al combate a la corrupción (véase anexo 4).

En el sexto informe de gobierno (2018), se utiliza la palabra corrupción en 71 ocasiones e impunidad en 3. Dentro de las acciones contra la corrupción, destaca la reforma e implementación del SNA; fortalecimiento del servicio profesional de carrera; el Sistema Integral de Denuncias Ciudadanas, así como datos abiertos del Gobierno de la República (véase anexo 5).

Ahora bien, los anteriores planes nacionales de desarrollo y los informes de gobierno hablan sobre las políticas públicas implementadas por los gobiernos federales, mismas que son identificadas y calificadas por estudios internacionales a

través de la percepción que sobre ellas tiene la población. La tabla 8 muestra la calificación que otorgó a México el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional (TI) del año 2012 al año 2018, es decir durante las dos administraciones que se están analizando.

Tabla 8. Percepción de Corrupción en México de Transparencia Internacional

Marcadores de Corrupción						
Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Calificación*	3.5	3.6	3.3	3.1	3	3.4
Rankin	(72/180)	(72/180)	(89/180)	(105/178)	(100/183)	(105/176)
Año	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Calificación	3.4	3.5	3.1	3.0	2.9	2.8
Rankin	(106/177)	(103/175)	(111/168)	(123/176)	(135/180)	(138/180)

*Calificación: 0 igual a corrupción elevada, 100 igual a no corrupción.

Fuente: Elaboración propia a partir del Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional, [Consulta: 06-07-2022] Disponible en: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/mex>

Como se aprecia, la percepción sobre el combate a la corrupción fue cayendo a lo largo de los sexenios, aunque tuvo algunas alzas. Para el caso del sexenio 2007-2012, su mejor puntaje lo obtiene en el año 2008 (reforma constitucional del sistema penal de justicia) y el peor desempeño en el año 2011. Para el caso del sexenio 2013-2018, el puntaje más alto se da en el año 2014 y a partir de ahí cae hasta 2.8 en el año 2018, la peor calificación que obtendría México en estos dos sexenios.

Si se analizan las anteriores políticas públicas anticorrupción del sexenio 2012-2018, y se comparan con las propuestas establecidas por organismos internacionales se pueden identificar algunas limitantes. Así, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) ha venido estudiando el fenómeno de la corrupción y propone algunas medidas para responder y prevenir la corrupción en el sector público. La tabla 9 muestra las medidas más importantes.

Tabla 9. Respuestas y prevención de la corrupción en el sector público propuestas por UNODC

Respuestas a la corrupción en el sector público		
Materia	Descripción	Ejemplo
Penal	Normas penales anticorrupción	Tipificar el soborno y malversación o peculado, delito de ocultarlo, lavar sus ganancias y obstruir la justicia a su favor.
Penal, Civil, Internacional	Recuperación de activos robados	Establecer la confiscación penal o sin condena, mediante actuaciones judiciales de jurisdicciones extranjeras y la acción civil privada.
Administrativa	Regulación de compras públicas	Impedir que los contratistas corruptos accedan a los contratos del gobierno, es decir, inhabilitarlos o incluirlos en una lista negra.
	Creación de organismos anticorrupción	Detección, investigación, procesamiento judicial, regulación, supervisión y desarrollo de políticas públicas.
Prevención de la corrupción en el sector público		
Penal y Civil		
1. Códigos de conducta. Prohibiciones legales contra la corrupción y sanciones penales y civiles dirigidas tanto al sector público como al privado.		
Administrativa		
1. Sistemas de recompensas e incentivos. Salario decente y nombramientos y ascensos basados en el mérito. 2. Accesibilidad. Aumentar la competencia en las compras públicas y fomentar la participación de pequeñas y medianas empresas en las compras públicas. 3. Gestión de recursos humanos. Reglas y procedimientos de contratación, rotación, ascenso, profesionalización y capacitación de servidores públicos. 4. Participación ciudadana y de las partes interesadas. En los procesos de compras públicas para reducir el costo de los contratos públicos. 5. Gobierno abierto y Gobierno electrónico. Reducir la interacción directa entre los funcionarios encargados de las adquisiciones y las empresas; permitir la detección de fraudes en las licitaciones. 6. Gestión de conflictos de intereses. Declaración de activos e intereses. 7. Ambiente propicio para el cumplimiento. Programas de capacitación. 8. Monitoreo y supervisión. Auditorías y medidas de transparencia. 9. Rendición de cuentas. Más de una persona en la toma de decisiones.		

Fuente: Elaboración propia a partir de Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), "Módulo 4: Corrupción en el Sector Público", *Lucha contra la corrupción*, [Consulta: 06-07-2022] Disponible en: <https://www.unodc.org/e4j/es/anti-corruption/module-4/key-issues/preventing-public-sector-corruption.html>

Como se observa, las principales medidas van dirigidas a la materia penal y administrativa. El sexenio 2012-2018 estuvo marcado por diversos casos de corrupción del gobierno y ello dio lugar a que la sociedad presionara para que se crearan mecanismos efectivos para su combate. Dicha presión terminó por crear una ley sobre responsabilidades de los servidores públicos con conductas típicas; reformar el Código Penal Federal para precisar delitos por hechos de corrupción, y crear el SNA. En la tabla 10 se puede observar una comparativa entre las acciones

normativas anticorrupción precisadas en las diversas leyes y las políticas preventivas propuestas por la UNODC.

Tabla 10. Comparativa de acciones normativas hechas en el sexenio 2012-2018 y prevenciones de la corrupción de la UNODC

Ley General de Responsabilidades Administrativas, DOF 18-07-2017.	Respuestas y prevención de la corrupción en el sector público de la UNODC (Tabla 4)
Prevención	
1. Acciones para orientar el criterio en situaciones específicas del servidor público y evaluación de resultados (a. 16, a.17).	Materia Administrativa Punto 7
2. Código de ética (a. 18).	Materia Civil y Penal, Punto 1
3. Sistema de selección de nombramientos de los Órganos Internos de Control (a. 20).	Materia Administrativa Punto 3
4. Convenios de colaboración con las personas físicas y morales que participen en contrataciones públicas (a. 21).	Materia Administrativa Punto 4
Integridad de las personas morales	
1. Política de integridad (a. 25)	Materia Administrativa Punto 2
Rendición de cuentas	
1. Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal (a. 26).	Materia Administrativa Puntos 6, 8
2. Sistema Nacional de Servidores Públicos y particulares sancionados. (a. 27).	Materia Administrativa Puntos 6, 8
3. Sistema específico de nombres y adscripción de los Servidores Públicos que intervengan en procedimientos para contrataciones públicas. (a.43).	Materia Administrativa Puntos 6, 8
4. Protocolo de actuación en contrataciones (a. 44).	Materia Administrativa Punto 3
Uso de tecnologías de la información y comunicación	
Plataforma Digital Nacional (a. 27)	Materia Administrativa Punto 8
Conductas tipificadas en materia de corrupción	
Penal (Código Penal Federal): 13 conductas típicas.	Materia Civil y Penal, Punto 1
Administrativo (Ley General de Responsabilidades Administrativas). 12 conductas típicas para servidores públicos y 8 conductas típicas para particulares.	Materia Civil y Penal, Punto 1
Órganos Anticorrupción	
Sistema Nacional Anticorrupción. Establecido constitucionalmente y legalmente en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción	Respuesta administrativa, creación de órganos anticorrupción.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, DOF 18-07-2017, Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, DOF 20-05-2021, Código Penal Federal, DOF 12-11-2021; Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), "Módulo 4: Corrupción en el Sector Público"... op. cit.

De acuerdo a lo anterior, la implementación del SNA junto con otras acciones de adaptación normativa del gobierno como el fortalecimiento del servicio profesional de carrera, el Sistema Integral de Denuncias Ciudadanas o los datos abiertos del gobierno de la República fueron intentos del gobierno de dar respuesta al reclamo social por el incremento en la percepción de la corrupción.

Con todo, para Morris las políticas anticorrupción se llevaron a cabo en un sexenio desbordado por la corrupción e impunidad, en donde irónicamente se crearon derivado de la caída de su legitimidad y popularidad reformas constitucionales y legales que dieron origen al SNA, en sus palabras:

Por lo general, los presidentes mexicanos suelen iniciar su sexenio con un programa anticorrupción con promesas y esperanzas, pero terminan con pocos resultados. Hubo una combinación de factores durante el sexenio de Peña Nieto que resulto en un panorama distinto para la elección de 2018 y para el gobierno nuevo en su lucha contra la corrupción. Éste incluye la percepción de un aumento en la corrupción e impunidad y la desaprobación de Peña Nieto, la madurez de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la anticorrupción y la movilización de la sociedad civil en promover reformas íntegras y profundas, un aumento en la importancia de la corrupción como problema nacional y unas elecciones, y un candidato comprometido a hacer de la corrupción una prioridad de su gobierno.¹²¹

Así, toda la creación del aparato institucional de combate a la corrupción, aunque sustentado en muchas de las propuestas de la UNODC, nunca pudo ejecutarse a plenitud para prevenir la corrupción del propio gobierno, lo anterior derivado de la complejidad para darle forma al sistema (situación que se comprobará en capítulo 3). Son los problemas de estructura normativa, de función y de finalidad los que hacen que las recomendaciones internacionales anticorrupción se cumplan solo en la forma, pero que en el fondo se siga ante una corrupción desbordada en el sector público.

¹²¹ Morris, Stephen, “La corrupción/anticorrupción de Peña Nieto y la elección de 2018: oportunidades y retos del nuevo gobierno” en Ackerman, John, (coord.), *El cambio democrático en México. Retos y posibilidades de la cuarta transformación en México*, México, Siglo XXI, 2019, p. 787.

2.1.2 El marco jurídico del Sistema Nacional Anticorrupción

El SNA, fue creado en el año 2015 con la idea de ser una institución encargada mediante su estructura, de combatir los altos niveles de corrupción en México. Para lo anterior, se le dio la competencia constitucional de coordinar a aquellas instituciones encargadas de la prevención, detección, sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como de aquellas autoridades que fiscalizan recursos públicos.

Así, se puede entender al SNA como una instancia que coordina a autoridades que tienen competencias específicas en los distintos rubros que, a consideración del constituyente permanente, son las encargadas, por un lado, de prevenir, detectar y sancionar responsabilidades administrativas o hechos de corrupción, y por el otro lado, fiscalizar y revisar los recursos públicos de la cuenta pública. Dicha institución de coordinación, está sustentada en todo un aparato normativo constitucional, legal y reglamentario que estructura a su vez diversas instituciones, procedimientos, y definiciones.

En cuanto a la estructura específica de los órganos que contiene el SNA, de manera general, quedan precisados en el artículo 113 de la CPEUM y en el artículo 7 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA). Así, se tienen: 1. Comité de Coordinación (CC), 2. Comité de Participación Ciudadana (CPC), 3. Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización (CRSNF), 4. Los Sistemas Locales Anticorrupción (SLA), y 5. La Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA). La tabla 11 muestra los órganos y su función constitucional.

Tabla 11. Órganos del SNA y función constitucional

Órgano	Función
CC	Principal instancia del sistema, encargada de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del sistema, diseñar, promocionar y evaluar políticas públicas que combatan a la corrupción. Se integra por los titulares de: la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de la CPEUM; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana. ¹²²
CPC	Encargado de coadyuvar en el cumplimiento de objetivos del CC y es la instancia que vincula a las organizaciones sociales y académicas con el SNA. Está conformado por cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se destacen en temas de transparencia, rendición de cuentas o combate a la corrupción. ¹²³
CRSNF	Encargado de dirigir el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), mismo que se conforma por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y siete miembros rotatorios de entre las entidades de fiscalización superiores locales y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno de las entidades federativas. ¹²⁴
SLA	Son establecidos en cada una de las entidades federativas con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción. ¹²⁵
SESNA	Organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión. Tiene como objeto, fungir como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del Sistema Nacional, dando asistencia técnica y los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones. ¹²⁶

Fuente: Elaboración propia a partir de la CPEUM, DOF 28-05-2021 y LGSNA, DOF 20-05-2021.

Por lo que toca a las responsabilidades administrativas, estas se previenen, detectan y sancionan de acuerdo a lo establecido por la LGRA, en donde se precisa la diferencia entre faltas administrativas no graves y graves. Además, se establece la posibilidad de ser sujeto de responsabilidades administrativas tanto a servidores públicos como a particulares. Así, se tienen disposiciones sustantivas y adjetivas referentes a los procedimientos y autoridades competentes para su trámite.

En otro sentido, por lo que concierne a los hechos de corrupción quedan precisados dentro de la materia penal en aquellos delitos federales tipificados como tales en el CPF, por lo que una vez identificados, se siguen los procedimientos penales conducentes. Entre los delitos tipificados como de corrupción se tienen: el

¹²² Artículo 113, fra. I, CPEUM; Artículos 8 al 14 del LGSNA.

¹²³ Artículo 113, fra. II, CPEUM; Artículos 15 a 23 del LGSNA.

¹²⁴ Artículos 37 a 47 del LGSNA.

¹²⁵ Artículo 113 último párrafo, CPEUM; Artículo 36 del LGSNA.

¹²⁶ Artículos 24 a 29 del LGSNA.

ejercicio ilícito de servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso ilícito de atribuciones y facultades, pago y recibo indebido de remuneraciones de los servidores públicos, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, cohecho a servidores públicos extranjeros, peculado, y enriquecimiento ilícito.¹²⁷

En último término, por lo que toca a la fiscalización de recursos públicos, el SNA lo hace a través tanto del Sistema de Contabilidad Gubernamental especificado en la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), como del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) especificado en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF). Ésta última ley, permite la fiscalización y revisión de la cuenta pública, identificar situaciones irregulares, aplicar fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales, así como el destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos garantizados por la federación.

Como se percibe de la anterior descripción general del SNA, este sistema es un complejo conjunto de instituciones que intenta coordinar, a través de distintos procedimientos, las acciones que permitan hacer frente al problema estructural de las altas tasas de corrupción.

2.1.3 Convenciones en materia de corrupción

Dentro de los instrumentos internacionales, de aquellos vinculantes para el estado mexicano destacan tres convenciones que hacen referencia a la corrupción en diversos ámbitos y con distinto alcance. Se precisan en las tablas 12, 13 y 14 los datos del tratado internacional, la estructura normativa y una descripción sobre su objeto. Cabe destacar que los mencionados instrumentos normativos, han sido considerados en la reforma constitucional que incorporó el SNA, por lo que al menos formalmente, se ha cumplido con las obligaciones establecidas en dichas convenciones.

¹²⁷ Artículos 212 al 224 del Título Décimo del Código Penal Federal.

Tabla 12. Convención Interamericana Contra la Corrupción: datos, estructura y descripción

Aspecto	Descripción
Datos	Aprobada el 29 de marzo de 1996 en Venezuela por los estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA), fue ratificada por el Senado de la República el 30 de octubre de 1996, DOF 9-01-1998.
Estructura	Contiene 28 artículos en los que se establecen: definiciones, propósitos, medidas preventivas, ámbito, jurisdicción, actos de corrupción, legislación interna, soborno transnacional, enriquecimiento ilícito, notificación, desarrollo progresivo, efectos sobre el patrimonio del Estado, extradición, asistencia y cooperación, medidas sobre bienes, secreto bancario, naturaleza del acto, autoridades centrales, aplicación en el tiempo, otros acuerdos o prácticas, firma, ratificación, adhesión, reservas, entrada en vigor, denuncia, protocolos adicionales, y depósito del instrumento original.
Descripción	Hace referencia a la problemática y complejidad de la corrupción y tiene como finalidad fortalecer los mecanismos que prevengan, detecten, sancionen y erradiquen la corrupción; de igual forma la cooperación entre Estados para combatir eficientemente dicha problemática.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, DOF 09-01-1998

Tabla 13. Convención para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales: datos, estructura y descripción

Aspecto	Descripción
Datos	Firmada el 17 de diciembre de 1997, ratificada por el Senado el 22 de abril de 1999 y publicada en el DOF el 27 de septiembre de 1999.
Estructura	Contiene 17 artículos en los que se establece: el delito de cohecho de servidores públicos extranjeros, responsabilidad de las personas morales, sanciones, jurisdicción, aplicación de la ley, prescripción, lavado de dinero, contabilidad, ayuda jurídica recíproca, extradición, autoridades responsables, monitoreo y seguimiento, firma y adhesión, ratificación y depositario, entrada en vigor, reformas y retirada.
Descripción	El objeto de dicha convención, es atacar los hechos de corrupción relativos al cohecho a los funcionarios públicos extranjeros en transacciones internacionales, precisando que dicho hecho perjudica la gobernabilidad, crecimiento económico y competitividad de los mercados. Dentro de sus finalidades, exige su aplicación a particulares y empresas, la tipificación de los Estados miembros del cohecho internacional aplicando sanciones similares al soborno de funcionarios nacionales; y combatir eficazmente el lavado de dinero.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Convención para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, DOF 27-09-1999.

Tabla 14. Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción: datos, estructura y descripción

Aspecto	Descripción
Datos	Adoptada el 31 de octubre de 2003, ratificada por el Senado el 29 de abril de 2004 y publicada en el DOF el 14 de diciembre de 2005.
Estructura	Contiene ocho capítulos y 71 artículos. Capítulo I sobre Disposiciones Generales (art. 1 a art. 4); Capítulo II Medidas Preventivas (art.5 a art.14); Capítulo III sobre

	penalización y aplicación de la ley (art. 15 a art. 42); Capítulo IV Cooperación internacional (art. 43 a art. 50); Capítulo V Recuperación de activos (art. 51 a art. 59); Capítulo VI sobre Asistencia técnica e intercambio de información (art. 60 a art. 62); Capítulo VII Mecanismos de aplicación (art. 63 y art. 64); Capítulo VIII Disposiciones finales (art. 65 a art. 71).
Descripción	Busca frenar la corrupción, a la que se percibe como un fenómeno mundial, así, tiene como finalidades primordiales: promover y fortalecer las medidas de combate a la corrupción, apoyar la cooperación internacional, y generar la obligación de rendición de cuentas en asuntos y bienes públicos.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, DOF 14-12-2005.

De las tres convenciones antes descritas, la tabla 15 resalta los aspectos más importantes de acuerdo con el estudio estructural normativo realizado por Gutiérrez y Muñoz.

Tabla 15. Comparativo de las convenciones de acuerdo al estudio estructural de Gutiérrez y Muñoz

Convención Interamericana Contra la Corrupción	Convención para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales	Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción
Ámbito espacial: Convención regional	Ámbito espacial: Convención de una organización internacional	Ámbito espacial: Alcance universal
Ámbito material: Combate a la corrupción integral de funcionarios públicos	Ámbito material: Prácticas de corrupción en transacciones comerciales internacionales	Ámbito material: Regula prácticas corruptas consideradas en su integridad (función pública y sector privado)
Resalta atender medidas preventivas	Resalta atender medidas represivas (excepción: normas de contabilidad de empresas)	Resalta atender medidas preventivas
Grupos de trabajo que monitorean avances y hacen recomendaciones concretas		Incorpora instrumentos que sirven para la recuperación de activos cuando hay transferencia de fondos ilícitos a otros países
Amplio margen de participación de organizaciones de la sociedad civil		Conferencia de Estados. Recopila información sobre programas, planes y prácticas y sobre medidas legislativas adoptadas por los Estados parte, pudiendo crear órganos especializados cuando lo considere necesario

Fuente: Gutiérrez Parada, Oscar, Muñoz Díaz, Pablo Francisco, *Sistema Nacional Anticorrupción. Diseño normativo e institucional*, México, Porrúa, 2019, p. 61.

El anterior marco normativo internacional, conjunta ámbitos regionales y universales para combatir diversas prácticas corruptas, además de establecer medidas tanto preventivas como represivas; normativa que ha sido elaborada con participación tanto de la sociedad civil como de los diversos estados parte.

2.1.4 Reforma constitucional

El proceso de reforma constitucional se da en el plazo que va del 15 de noviembre de 2012 al 27 de mayo de 2015, fecha en que fue publicado en el DOF el decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones constitucionales en materia de combate a la corrupción.¹²⁸ La tabla 16 muestra los artículos reformados, derogados y las adiciones.

Tabla 16. Reformas, derogaciones y adiciones constitucionales de 15 de noviembre de 2015

Artículos	Descripción
Artículos Reformados (entraron en vigor el 28 de mayo de 2015)	Artículo 22, párrafo segundo, fracción II; artículo 28, párrafo vigésimo, fracción XII; artículo 41, párrafo segundo, fracción V, apartado A, en sus párrafos segundo, octavo y décimo; Artículo 73, fracciones XXIV y XXIX-H; artículo 74, fracciones II y VI, en sus párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto; artículo 76, fracción II; artículo 104, fracción III; se modifica la denominación del Título Cuarto para quedar "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con faltas administrativas graves o hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado"; Artículo 109, párrafo tercero; Artículo 116, párrafo segundo, fracciones II, en su párrafo sexto; artículo 122, apartado C, Base Primera, fracción V, incisos c) en su párrafo segundo, e), m) y n).
Adiciones (entraron en vigor el 28 de mayo de 2015)	Artículo 73, con una fracción XXIX-V; artículo 74, con una fracción VIII, pasando la actual VIII a ser IX; artículo 116, párrafo segundo, fracción II, con un octavo párrafo, recorriéndose el actual en su orden; artículo 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso c), con un tercer párrafo, recorriéndose el actual en su orden.
Artículos Derogados (entraron en vigor el 28 de mayo de 2015)	Segundo párrafo de la fracción IV, del actual párrafo tercero del artículo 79 de la CPEUM.

Fuente: Gutiérrez Parada, Oscar, Muñoz Díaz, Pablo Francisco, *Sistema Nacional Anticorrupción*, op. cit., p. 35.

¹²⁸ Gutiérrez Parada, Oscar, Muñoz Díaz, Pablo Francisco, *Sistema Nacional Anticorrupción. Diseño normativo e institucional*, México, Porrúa, 2019, pp. 10-11.

El cambio constitucional reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones normativas que modifican la estructura del sistema de responsabilidades en México. En cuanto a las reformas constitucionales, se establece la confiscación de bienes por multas, impuestos o responsabilidad civil derivada de un delito; se precisa sobre los órganos internos de control; sobre los órganos de vigilancia del Instituto Nacional Electoral (INE), su designación y requisitos; la competencia del Congreso de la Unión para expedir las leyes que regulen la ASF, del SNA y del procedimiento seguido por responsabilidad administrativa ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA).

Del mismo modo, se reforman artículos constitucionales que establecen la competencia de la Cámara de Diputados para coordinar y evaluar a la ASF, así como revisar la cuenta pública y determinar responsabilidades; la no ratificación por parte del Senado del secretario responsable del control interno del Ejecutivo federal.

En otro sentido, se modifica la denominación del Título Cuarto para anexar las responsabilidades de servidores públicos y particulares, hechos de corrupción y patrimoniales del Estado; se precisan sanciones por diversas responsabilidades administrativas, penales, patrimoniales; la creación de entidades estatales de fiscalización en las legislaturas de los Estados. Se adiciona de igual forma, la competencia para legislar en materia de responsabilidades administrativas de servidores públicos, particulares y sus procedimientos; la facultad de la Cámara de Diputados para designar a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía constitucional; y los plazos y términos para presentar la cuenta pública.

2.1.5 Leyes

Sobre la actividad legislativa en materia de combate a la corrupción, esta se ha desarrollado a ritmos desiguales, lo que ha dificultado formalizar a cabalidad la estructura constitucional establecida en el artículo 113. De igual forma, cabe distinguir entre las leyes consideradas básicas para la ejecución inicial del SNA, y aquellas que especifican rubros determinados del sistema normativo.

Por lo que toca a las leyes básicas, es decir aquellas que permiten utilizar el SNA y sus procedimientos, se especifica la estructura del sistema, sus funciones y los procedimientos administrativos, penales y fiscalizadores.

En cuanto a la LGSNA, sistematiza todo el actuar del SNA precisando las competencias de los distintos organismos que lo integran y las actividades tendientes a coordinar a los órganos que previenen, identifican y sancionan hechos de corrupción. (véase anexo 6). La LGRA, busca regular las conductas administrativas realizadas por servidores públicos y particulares para determinar responsabilidades administrativas. Por ello, encuadra conductas administrativas no graves, graves y aquellas realizadas por particulares; asimismo precisa el procedimiento administrativo y jurisdiccional y los órganos que lo tramitan (véase anexo 7).

Por otro lado, el CPF tipifica hechos de corrupción para ser perseguidos por la vía penal, así, reacomoda el catálogo de diversas conductas típicas para englobar hechos que en general se pueden considerar como corrupción, aunque en las reformas no se añade un concepto genérico del mismo (véase anexo 8). La importancia de la LGRA y el CPF, estriba en la especificación de conductas típicas penales y administrativas sobre hechos de corrupción y responsabilidades administrativas. La tabla 17 muestra las conductas típicas que han quedado establecidas.

Tabla 17. Conductas típicas corruptas en materia penal y administrativa

CPF: 13 conductas típicas	LGRA: 16 conductas típicas
<p style="text-align: center;">Actos delictivos</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Enriquecimiento ilícito de servicio público (a. 214). 2. Abuso de autoridad (a. 215). 3. Coalición de servidores públicos (a. 216). 4. Uso ilícito de atribuciones y facultades (a. 217, a. 217 Bis). 5. Pago indebido de remuneraciones de los servidores públicos (a. 217 Ter, Quáter). 6. Concusión (a. 218). 7. Intimidación (a. 219). 8. Ejercicio abusivo de funciones (a. 220) 9. Tráfico de influencia (a. 221). 10. Cohecho (a. 222). 11. Cohecho a servidores extranjeros (a. 222 Bis). 12. Peculado (a. 223). 13. Enriquecimiento ilícito (a. 224). 	<p style="text-align: center;">Faltas Graves de Servidores Públicos</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cohecho (a. 52). 2. Peculado (a. 53). 3. Desvío de recursos públicos (a. 54). 4. Utilización indebida de información (a.55). 5. Abuso de funciones (a. 57). 6. Conflicto de interés (a. 58). 7. Contratación indebida (a. 59). 8. Enriquecimiento oculto (a. 60). 9. Simulación de acto jurídico (a. 60 Bis). 10. Tráfico de influencias (a. 61). 11. Encubrimiento (a. 62). 12. Desacato (a. 63). 13. Nepotismo (a. 63 Bis). 14. Obstrucción de la justicia (a. 64). 15. Violaciones a disposiciones sobre fideicomisos (a. 64 Bis). 16. Omisión de enterar cuotas, aportaciones, cuotas sociales o descuentos ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (a. 64 Ter). <p style="text-align: center;">Actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Soborno (a. 66). 2. Participación ilícita en procedimientos administrativos (a. 67). 3. Tráfico de influencias (a. 68). 4. Utilización de información falsa (a. 69). 5. Colusión (a. 70). 6. Uso indebido de recursos públicos (a. 71). 7. Contratación indebida de servidores públicos (a. 72). 8. Faltas de particulares en situación especial (a. 73).

Fuente: Elaboración propia a partir del CPF, DOF 12-11-2021, y LGRA, DOF 22-11-2021.

Por otra parte, la LFRCF establece la revisión y fiscalización de la cuenta pública, de las situaciones irregulares que ésta presente, de la distribución de participaciones federales, del destino y ejercicio de los recursos que provengan de financiamientos estatales o municipales que cuenten con la garantía de la federación. Acciones realizadas por la ASF, a través de los diversos instrumentos técnicos como el informe general, los informes individuales, acciones y recomendaciones, así como de los diversos procedimientos de fiscalización (véase anexo 9).

En otro orden de ideas, en lo que toca a las leyes que secundan al SNA permitiéndole coordinar diversas funciones, se encuentran: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la Ley Orgánica del Tribunal Federal de

Justicia Administrativa (LOTFJA), la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), y la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG).

Sobre la LOAPF, se regulan aspectos relacionados a los manuales de organización, procedimientos y servicio al público, así como su publicidad a través del registro electrónico de la SFP; se crea la anterior Secretaría de Estado así como nuevas facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en materia de inspección y control de gastos (véase anexo 10).

En cuanto a la LOTFJA, en lo relacionado al tema de la corrupción precisa la competencia del tribunal para conocer de responsabilidades administrativas graves y de particulares; las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas en la denominada Sección Tercera de la Sala Superior; la presentación de diagnósticos cualitativos y cuantitativos sobre las anteriores salas especializadas; las facultades para resolver procedimientos sobre responsabilidades administrativas a cargo de los magistrados especializados y sus funciones (véase anexo 11).

Por último y sobre otras leyes secundarias, la LCF hace referencia al control que se tiene sobre las aportaciones y accesos federales realizadas a los distintos órdenes de gobierno; la LGCG precisa la forma de integrar información financiera. De igual forma diversas leyes fueron derogadas para dar entrada a la normativa del SNA (véase anexo 12).

Complementario a las anteriores leyes, sobre la transparencia y acceso a la información pública, materia que se relaciona con el combate a la corrupción, cabe decir que en México se cuenta con un Sistema Nacional de Transparencia (SNT), mismo que surge con la reforma constitucional publicada en el DOF el 6 de diciembre de 1977 en donde se precisa el derecho a la información. En 2002 se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, donde se encuentran los inicios del diseño institucional actual; en 2007 se realizan modificaciones constitucionales al artículo 6 implementándose los principios y bases que rigen los derechos de acceso a la información y protección de datos personales. En 2014, se hacen nuevas modificaciones para armonizar y fortalecer los organismos garantes, redimensionándose el diseño normativo e

institucional, aquí es donde se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). En 2015, se publica la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) estableciéndose el principio de armonización, así como obligaciones de transparencia genéricas y específicas, y la elaboración de un plan de reorganización administrativa. Es en esta ley, donde se renombra al organismo quedando como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).¹²⁹

El mencionado sistema, se relaciona con el SNA ya que este último lo considera como parte del CC, compartiendo además principios y fines que se complementan y los hacen vincularse axiológicamente. En palabras de Gutiérrez y Muñoz "...a veces un sistema funge como precondition de operatividad del otro y a la inversa."¹³⁰ Entre los principios que complementan ambos sistemas, se tienen: legalidad, objetividad, profesionalismo, eficacia, transparencia e imparcialidad. Por último, la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) del INAI y la Plataforma Digital Nacional (PDN) del SNA deben compartir información para fortalecer el Estado de Derecho.

2.2 Diversas posturas jurídicas del Sistema de Responsabilidades en México

En el entendido de que el sistema de responsabilidades en México se encuentra dentro del Estado, y este funciona a través de un sistema normativo jurídico con fines, estructuras y funciones, es preciso mencionar las posturas jurídicas administrativas que enmarcan el sistema jurídico que contiene al SNA.

2.2.1 Formas de Estado y de Gobierno

Dentro de la teoría del Estado, existen diversas formas de entender el fenómeno de la organización política de acuerdo a su desarrollo histórico, sus elementos, funciones y teóricos. Cabe destacar que la presente investigación se aborda desde

¹²⁹ Ibidem, pp. 130-139.

¹³⁰ Ibidem, p. 136.

la teoría del contractualismo, sin embargo, para apreciar las diversas gamas, la tabla 18 muestra doctrinas sobre el Estado, la teorías y sus representantes.

Tabla 18. Doctrinas, teorías y representantes del Estado

Doctrinas	Teorías	Representantes	
Doctrinas que niegan la justificación del Estado	Anarquismo	Filosófica (Max Stirner) Política (Bakunin, Kropotkin)	
	Materialismo histórico	Carlos Marx, Federico Engels, Lenin	
Doctrinas de acuerdo al cuadro presentado por George Jellinek y Herman Heller	Teológica	Tomás De Aquino	
	Derecho del más fuerte	Calicles Trasímaco	
	Concepción finalista	Teoría De Los Fines Asignados (Jellinek)	
	Doctrinas jurídicas	Justificación General Del Estado (Familia, Tribu, Estado)	Aristóteles, Bodin
		Teoría Patrimonial Del Estado (Cosas)	Sistema Feudal
		Teoría del Derecho Procesal (Estado Garantiza el Derecho)	Herman Heller
Teoría del Contrato Social		Hobbes, Rousseau	

Fuente: Elaboración propia a partir de Cueva y de la Rosa, Mario de la, *Teoría General del Estado*, op. cit., pp. 721-746.

De la anterior tabla, se desprenden aquellas doctrinas sustentadas en teorías jurídicas, y en ellas, los representantes del contrato social como Hobbes o Rousseau enmarcan el contractualismo o teorías del contrato social, mismas que en la actualidad han encontrado eco en las construcciones teórico-políticas del Estado en filósofos políticos como Habermas o Rawls.

2.2.2 Responsabilidades Administrativas

Desde la perspectiva del Derecho Administrativo,¹³¹ Fernández al apuntar sobre las teorías del Estado, señala aquellas derivadas del origen divino del Estado (San Agustín, Tomás de Aquino, Juan XXIII), teorías contractualistas del Estado (Hobbes, Locke, Rousseau), teorías sociológicas del Estado (Fustel de Coulanges, Engels), teorías organicistas (Kjellen, Hertwig).¹³² Sobre el desarrollo histórico del Estado, el

¹³¹ Rama del derecho público que tiene por objeto regular la actividad de la administración pública, encargada de satisfacer las necesidades de la colectividad. Nava Negrete, Alfonso, "Derecho Administrativo", *Diccionario jurídico mexicano. D-H*, México, Porrúa-IJUNAM, 2004, p. 1112.

¹³² Fernández Ruíz, Jorge, op. cit., pp. 2-8.

jurista en comento considera que desde su aparición ha seguido un proceso de transformación que puede ser analizado desde el modo de “[...] producción económica, el Estado primitivo, el esclavista, el feudal, el absolutista, el liberal, el de bienestar y el neoliberal.¹³³

Siguiendo en la mencionada perspectiva jurídica, el Estado (en sus diferentes formas) desempeña sus funciones a través del gobierno (en cualquiera de sus distintas formas), y para ello, hace uso de las llamadas actividades del Estado consistentes en la función pública, el servicio público y la obra pública. Todo lo anterior, a través de la agrupación o distribución de poder representado en competencias. Por lo que toca al servicio público, la tabla 19 muestra las diversas corrientes doctrinarias que lo explican.

Tabla 19. Corrientes doctrinarias que explican el servicio público

Jurista	Descripción
León Duguit	Máxima dimensión del servicio público, se considera como toda actividad que debe ser asegurada.
Gastón Jesé	Se modera la magnitud del servicio público, se considera una actividad de la administración pública.
Maurice Hauriou	Se reduce aún más el servicio público, aunque sigue siendo parte de la actividad de la administración pública.
Henri Berthélemy	Niegan la importancia del servicio público, debido a que se utiliza para acomodar instituciones jurídicas disímolas que no encuentran lugar en otra área.

Fuente: Elaboración propia a partir de Fernández Ruíz, Jorge, op. cit., pp. 2-8.

Mas allá del tipo de actividad del Estado, lo cierto es que se necesita del factor humano para materializarlo, luego entonces se genera la noción de servidor público que sujeto a un régimen jurídico específico, ejecuta las actividades dirigidas a lograr los objetivos que realicen los fines estatales. Por lo anterior y para supervisar dicha actividad surge la responsabilidad administrativa.

En cuanto a la función pública, cabe distinguir entre los diversos sujetos que participan, entre ellos: el servidor público, el empleado público, el funcionario público y el cargo público. La tabla 20 precisa dichos términos.

¹³³ Idem.

Tabla 20. Servidor público, empleado público, funcionario público, cargo público

Sujetos	Descripción
Servidor público	Ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico. Tal vinculación puede ser directa (servidor de la administración pública centralizada) o indirecta (servidor de la administración pública para estatal).
Empleado público	Ciudadano que presta un servicio determinado de carácter permanente a un órgano público mediante salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley.
Funcionario Público	Ciudadano que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público, por lo que asume un carácter de autoridad.
Cargo público	Es el lugar instituido en la organización pública, con denominación propia, atribuciones específicas y presupuesto propio, para ser provisto y ejercido por un titular en la forma establecida por la ley

Fuente: Elaboración propia a partir de Miguel Acosta Romero en Béjar, Luis José, *Curso de derecho administrativo*, México, Editorial Novum, 2012, pp. 91,92.

En cuanto a la responsabilidad administrativa, Roldán parte de una expresión considerada canónica de la rendición de cuentas para después analizar el aspecto de la responsabilidad (sujetos involucrados, asunto y un juicio o sanción).¹³⁴ Posterior a ello, precisa sobre el establecimiento normativo de conductas o funciones, la complejidad de conocer de qué se es responsable, los sujetos responsables y las modalidades de su responsabilidad. Sobre las conductas, señala aquéllas que son identificadas en un lenguaje con cierta objetividad, y otras en donde el lenguaje en el que se expresa la obligación tiene cierto grado de incertidumbre, situación que se agrava cuando se asocia a principios. Lo que se intenta desde esta perspectiva analítica de la responsabilidad, es desagregar el concepto para localizar con mayor precisión los problemas que de su indefinición derivan, y construir un sistema efectivo de rendición de cuentas.

Desde una perspectiva similar, Fierro indica que el sistema de responsabilidades debe tener como fin principal la protección de lo público. En una disertación analítico-jurídica sobre el vínculo entre el sistema de responsabilidades, servidor público y responsabilidad, la autora en comentario entiende dicho sistema “[...] como el cuerpo normativo que promueve el actuar responsable de los

¹³⁴ Roldán Xopa, José, *La rendición de cuentas y responsabilidad por actividad discrecional y por omisión*, México, CIDE, 2013, p. 5.

servidores públicos a partir de un conjunto de principios que los guíen; estableciendo con claridad que su fin principal es la protección de lo público.¹³⁵

En cuanto al concepto de servidor público, Fierro lo construye a partir de la identificación del significado de lo público, precisando que el servidor público tiene como objeto el interés público, y que en su actuar debe explicitarse la razonabilidad de sus acciones para comprobar el trato imparcial y ausente de arbitrariedad. Por otra parte, se relaciona al servidor público con la función pública a partir de la existencia de un sistema normativo que permita a las personas ocupar cargos públicos.¹³⁶ Así, la sujeción específica de un servidor público a un cargo de la función pública –teniendo la responsabilidad de encaminar su actuación con base en el bien público establecido en el sistema competencial normativo– es el que permite el autocontrol de la administración pública. Se distingue así, entre órgano (unidad abstracta que confiere competencias) y su titular (persona concreta en un régimen especial de sujeción).¹³⁷

Ahora bien, sobre el sistema de responsabilidades, la jurista en comento precisa que su objeto consiste en mantener la prevalencia del interés público sobre el propio, limitando derechos y sometiendo a los servidores públicos al sistema disciplinario de la administración y al deber de hacer respetar ciertos principios. Especificando en lo que toca al fincamiento de responsabilidades, Fierro apunta a la incorporación de la responsabilidad activa, como mecanismo sustentando en principios que obligan al servidor público a responsabilizarse de sus actos, aumentando así la posibilidad de sanciones al ámbito de las responsabilidades políticas y administrativas.¹³⁸ De la anterior forma, se sustenta una concepción activa de responsabilidad basada en principios afirmativos, a saber: el respeto a la ley, imparcialidad, razonabilidad, publicidad, y la prudencia.¹³⁹ Existe la necesidad de hacer uso no solo de la vertiente pasiva, sino además de la activa, y de principios

¹³⁵ Fierro, Ana Elena, op. cit., Introducción, p. 4 de 10, formato electrónico kobo.

¹³⁶ Ibidem, pp. 1-6 de 27, formato electrónico kobo.

¹³⁷ Ibidem, pp. 5-8 de 27, formato electrónico kobo.

¹³⁸ Idem.

¹³⁹ Ibidem, pp. 15-25 de 27, formato electrónico kobo.

específicos que permitan ampliar los efectos de la responsabilidad a ámbitos políticos.¹⁴⁰

2.3 Relación entre el Estado de Derecho, la corrupción y el SNA

Para empezar, se debe dar cuenta cómo a través del enlace del sistema jurídico se relaciona el Estado de Derecho con el combate a la corrupción a través del SNA. Por ello, se hacen precisiones desde la sociología del derecho, la filosofía jurídica, así como la perspectiva constitucional y administrativa.

2.3.1 Sociología del derecho

Desde parte de la sociología del derecho,¹⁴¹ un componente que se debe tener en cuenta cuando se describe la relación entre Estado de Derecho, corrupción y el SNA es el percibido desde el enfoque sistémico de los sistemas jurídicos. Para Luhmann, el Derecho es un subsistema autorreferente y autopoiético cerrado normativamente pero abierto cognitivamente al sistema social.¹⁴²

Así, Luhmann hace referencia a la forma en que el sistema jurídico logra autonomía en cuanto a la constitución de sus elementos, pero de igual manera, el mismo sistema establece la entrada de aspectos de la sociedad, el Derecho es así, un subsistema dentro del sistema social, en donde a partir de la especificidad del lenguaje jurídico adapta realidades sociales al mundo de lo jurídico.

Cuando se habla entonces de un Estado de Derecho, se habla de la idea de un sistema que regula la entrada de elementos de otros sistemas, que adapta esos elementos a su sistema mediante un lenguaje específico, y que genera el

¹⁴⁰ Ibidem, pp. 14-15 de 27, formato electrónico kobo.

¹⁴¹ La sociología es una ciencia cuyo objeto es el estudio de los procesos sociales [...] la sociología jurídica tiene como objeto fenómenos observables como son las conductas de los individuos, en cuanto tales conductas pueden ser vistas como causa o efecto de las normas. Correas, Oscar, "Sociología Jurídica", *Diccionario jurídico mexicano. P-Z*, México, Porrúa-IJUNAM, 2004, p. 3557.

¹⁴² Luhmann, Niklas, "La unidad del sistema de derecho", en *La unidad del sistema jurídico. Escritos preparatorios para El derecho de la sociedad*, trad. de Hjalmar Newmark, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2018, pp. 1-204, formato electrónico kobo.

movimiento que permite mantener el propio sistema. En cuanto al SNA, de lo que se trata es de describir el lenguaje social que el sistema jurídico adaptó, cómo lo hizo, y cómo se moviliza el sistema para que realice los cometidos específicos. Dicho de otra manera, si el sistema jurídico (autopoietico) tiene un mecanismo para combatir la corrupción (sistematizado mediante lenguaje jurídico) en el SNA, qué dinámicas reales se crean en él, y cómo las procesa.

Dentro de esta misma idea, Fix-Fierro desarrolla la teoría de los sistemas de Luhmann (visión sistémica de la diferenciación funcional de la sociedad moderna “mundial”), y establece la relación entre el análisis económico del derecho y la sociología jurídica.¹⁴³ Profundizando en la teoría social del derecho, hace énfasis en dos puntos, en los cambios recientes del orden jurídico mexicano, y en la crítica de ciertos aspectos de las expectativas normativas que ponen en duda el ideal de un Estado de Derecho consistente (racional y legítimo).¹⁴⁴

Desde la anterior teoría social del derecho, se puede observar la relación entre el Estado de Derecho, la corrupción y el SNA. El interés de Fix-Fierro consiste en entender al Derecho como un sistema más del sistema mundial, por tanto, utiliza diversas metodologías para observar el fenómeno social, político, económico y jurídico. Partiendo de la teoría de sistemas de Luhmann, es posible entonces entender la autonomía de cada uno de los sistemas, pero también su interacción. La idea central de la sociedad mundial aplicada al Estado de Derecho y a la corrupción como problema intrínseco a él, consiste precisamente en entender la relación entre diversos sistemas, en analizar el papel que juegan los sistemas sociales, políticos y económicos en lo jurídico.

El SNA desde la anterior perspectiva, tendría que fungir como un sistema que recabe información proveniente de los más diversos sistemas, para elaborar políticas públicas que logren entender e incidir en las dinámicas estructurales de la corrupción, lo anterior debido a los cambios sociales, políticos, económicos y jurídicos que evidencian la complejidad de la pluralidad de enfoques.

¹⁴³ Fix-Fierro, Héctor, *El poder judicial y la modernización jurídica en el México contemporáneo*, op. cit., pp. 65-66.

¹⁴⁴ *Ibidem*, pp. 53-107.

Pasando ahora a otra perspectiva, la de los sistemas complejos, Cáceres caracteriza el sistema gubernamental mexicano a partir las siguientes propiedades: dinámico, evolutivo, multiescala, heterogéneo, multiplexor, adaptativo, autopoiético, propagativo, en estado de equilibrio y con un alto grado de robustez.¹⁴⁵ Por lo anterior, Cáceres pone énfasis en la complejidad del sistema de gobierno mexicano, mismo que es resultado de diversas instituciones con dinámicas propias que evolucionan a distintos ritmos, y con diversos actores que reciben y reenvían comportamientos propios de dichas instituciones. Del mismo modo, identifica características autopoiéticas que les permite a las instituciones mantener identidad, aunque de igual forma logran adaptarse al entorno que les rodea.

Desde la anterior postura, sería difícil entender un Estado de Derecho eminentemente normativo (en cuanto a sus estructuras), es decir, derivado de la dinámica tan compleja del sistema de gobierno, no sólo lo normativo, sino los distintos centros de poder real son los que van adecuando su actuación de acuerdo a las dinámicas cambiantes del entorno. La corrupción al ser un problema complejo y estructural, encuentra formas de invadir los diversos centros de poder, en los cuales se adapta y se reproduce de forma bidireccional, del sujeto a la institución y de la institución al sujeto.

Por lo anterior, el SNA no solo se debe describir desde su estructura normativa, sino a partir de la dinámica de poder que entra en juego a la hora de crear, desarrollar y aplicar el propio sistema. Como institución que intenta coordinar a los organismos relacionados con la corrupción, debe desarrollar la metodología que le permita entender e incidir en los ámbitos de gobierno y en las dinámicas de poder creadas en las diversas instituciones, para intentar a partir de políticas públicas complejas, hacer frente a la corrupción estructural.

¹⁴⁵ Cáceres, Nieto Enrique, "Constructivismo jurídico, sociedad civil, turbulencias autoorganizativas y combate a la corrupción, en Salazar, Pedro, Ibarra Palafox, Francisco, Flores, Imer, (coords.) *¿Cómo combatir la corrupción?*, op. cit., p. 42.

2.3.2 Filosofía del Derecho

Pasando ahora a una perspectiva filosófica jurídica,¹⁴⁶ Vázquez profundiza analíticamente en el Estado de Derecho.¹⁴⁷ Así, parte de las condiciones que ya establecía Elías Díaz¹⁴⁸ y las profundiza a partir de sus contenidos conceptuales y los principios que las justifican.¹⁴⁹

Por lo que toca a la responsabilidad de los servidores públicos y el principio de publicidad, contextualiza el fenómeno de la corrupción: precisando su existencia independientemente de la época o desarrollo de la sociedad, la diferencia entre el ser y el deber ser de la corrupción, su concepto y elementos, la fórmula de la corrupción (sujetos, objeto, acciones), el sistema en el que se desenvuelve, y la forma de disminuirla en el plano privado y público.¹⁵⁰

De lo dicho por Vázquez, se entiende que un Estado de Derecho en los términos manejados por una postura postpositivista liberal igualitaria, tiene relación no sólo con la primacía de la ley (normas convencionales, constitucionales, leyes, reglamentos), sino además con la idea de un constitucionalismo moderno en donde existe un tribunal constitucional que utiliza metodologías jurídicas complejas (ponderación de principios), con el respeto y promoción de derechos fundamentales y con la responsabilidad de los servidores públicos.¹⁵¹

Es esta última característica, la de la responsabilidad de los servidores públicos, la que permite adentrarse en el terreno de las responsabilidades constitucionales y dentro de ellas, ver al SNA como un mecanismo con fines, estructura y funciones que intenta reducir la corrupción estructural y fortalecer el Estado de Derecho en México.

¹⁴⁶ Reflexión sobre los principios del Derecho y los problemas fundamentales de la teoría jurídica. Tamayo y Salmorán, Rolando, "Filosofía del Derecho", *Diccionario jurídico mexicano. D-H*, México, Porrúa-IJUNAM, 2004, p. 1701.

¹⁴⁷ Carbonell, Miguel, Orozco Wistano, Vázquez, Rodolfo (coords.), *Estado de derecho...*, op. cit.; Vázquez, Rodolfo, *Entre la libertad y la igualdad. Introducción a la filosofía del derecho*, op. cit., pp. 203-261; Vázquez, Rodolfo, *Consenso socialdemócrata y constitucionalismo*, op. cit., pp. 29-87; Vázquez, Rodolfo (coord.), *Estado de derecho, democracia y educación ciudadana*, op. cit., pp. 11-27; Vázquez, Rodolfo, *Teorías contemporáneas de la justicia*, op. cit., pp. 209-216.

¹⁴⁸ Vázquez, Rodolfo, *Consenso socialdemócrata y constitucionalismo*, op. cit., p. 29.

¹⁴⁹ *Ibidem*, pp. 29-87.

¹⁵⁰ Vázquez, Rodolfo, *Teorías contemporáneas de la justicia*, op. cit., p. 216.

¹⁵¹ Tema que será revisado a profundidad en el capítulo tercero.

El SNA dentro de la anterior perspectiva filosófica jurídica y enfocándose en la finalidad de reducir la corrupción, debe ser coherente con un objetivismo mínimo que guíe los principios de dignidad, autonomía e igualdad, y que se materialicen en normas, políticas públicas y resoluciones que fortalezcan su actuación. Pero de igual forma, en el aspecto estructural de dicha perspectiva el SNA debe ser coherente en cuanto a la definición del sistema y normas jurídicas que lo estructuran, precisamente para permitir el correcto desenvolvimiento formal a la hora de ejecutar políticas públicas de coordinación de entidades encargadas de prevenir, identificar y sancionar responsabilidades administrativas, hechos de corrupción y fiscalización del gasto público.

Por último, en lo relacionado a la función del SNA visto desde esta postura filosófica jurídica, es en la práctica donde se debe analizar qué tanto permite combatir dicho sistema la corrupción, de qué forma lo hace, los errores normativos que se producen o la deficiencia de las políticas públicas emitidas.

Así, en el conjunto de los anteriores elementos, se percibe la complejidad de asumir un Estado de Derecho de tal envergadura, es decir, que satisfaga condiciones de finalidad, de estructura y de función. Sin embargo y precisamente de la anterior dificultad, el enfoque postpositivista liberal igualitario permite valorar el contenido axiológico del SNA, su coherencia estructural y su eficacia real, situación total que será desarrollada posteriormente.

2.3.3 Derecho Constitucional

Desde el plano constitucional mexicano,¹⁵² Cossío entiende el constitucionalismo como algo en construcción, en constante cambio y recambio. En su análisis sobre dicho concepto, identifica tres modelos: el universal y nacional -mismos que definen el constitucionalismo mexicano actual- y el constitucionalismo ideal, usado

¹⁵² Disciplina que estudia las normas que configuran la forma y sistema de gobierno. Carpizo, Jorge, "Derecho constitucional", *Diccionario jurídico mexicano. D-H*, México, Porrúa-IJUNAM, 2004, p. 1152.

como método para identificar las circunstancias que subyacen a la creación y reforma de normas constitucionales.¹⁵³

Las constituciones y su contenido, siendo un modelo que no se agota en realizaciones concretas e ideales a seguir, sirven como rasgos generales occidentales universales y con elementos propios en México. En dichas narrativas constitucionales, se establece la función de ordenar reformas para alcanzar estratos de libertad, igualdad y democracia. Por lo anterior, se entiende el constitucionalismo, como el desarrollo del derecho constitucional y de la ciencia jurídica constitucional, es decir, el ser constitucional y el deber ser constitucional.

A la hora de identificar un modelo universal, el jurista en comento centra su análisis en el siglo XIX, momento en que se ve a la democracia como legitimidad y expresión –a partir de la ley y la codificación– de la voluntad general, por tanto, se crea así el Estado de Derecho. En un siguiente momento, dicha construcción jurídico-política evoluciona en su contenido material, dando paso a un Estado Social de Derecho, como respuesta a las necesidades de diversos sujetos. Se cambia lo sustantivo y se respeta lo adjetivo, nace una nueva mitología jurídico-política. El texto canónico contiene derechos fundamentales, mandatos y acciones. Por último, y partir de la segunda guerra mundial, la idea jurídica de Estado de Derecho vuelve a enriquecer su contenido material.¹⁵⁴ En México, el modelo nacional se presenta a manera de narrativa dialéctica, en donde la independencia (tesis), la reforma (antítesis) y la revolución (síntesis) dan como consecuencia la CPEUM de 1917, misma que contiene los elementos clásicos del constitucionalismo y se añaden exigencias sociales específicas.

Por último, en cuanto al modelo idealizado del constitucionalismo que utiliza Cossío, éste sirve para analizar qué se ha querido hacer con la Constitución de 1917, para ello, se basa en la metodología Douglas-Hume, misma que le permite

¹⁵³ Cossío Díaz, José Ramón, *El sistema de justicia. Trayectorias y descolocaciones*, México, FCE, 2018, El modelo de justicia, pp. 1-57, formato electrónico kobo.

¹⁵⁴ *Ibidem*, pp. 21-22 de 24, formato electrónico kobo.

“precisar si lo establecido jurídicamente es adecuado”¹⁵⁵ y para “saber sobre qué supuestos está construida o puede construir su sentido”.¹⁵⁶

Con lo dicho, se aprecia que el constitucionalismo que maneja Cossío es de corte progresista al precisar la importancia de tener en cuenta los desarrollos teóricos generales, pero tomando en cuenta las particularidades sociales y políticas de México. Esto último se observa en el uso que hace de su metodología, misma que le permite encontrar funciones en las normas jurídicas, más allá de su estructura normativa. En lo que toca al Estado de Derecho, lo entiende como uno de los elementos fundamentales del constitucionalismo, y al verlo como un ideal a conseguir, demuestra como a lo largo de su historia, a su elemento procedimental se le han ido añadiendo contenidos materiales derivado de las necesidades, exigencias y expectativas específicas de cada época.

En cuanto a la relación del Estado de Derecho con la corrupción y el SNA, se tendría que decir que de acuerdo a la visión que Cossío tiene del primer concepto, de lo que se trata es de identificar las causas sociales y políticas que subyacen a la creación del SNA, lo anterior para identificar qué sentido se le quiso dar, porqué se le dotó de esa específica estructura normativa, y qué funciones ha realizado desde su creación.

Luego entonces, desde la perspectiva constitucional que se viene manejando, sólo si el SNA ha avanzado en su consolidación como institución constitucional –más allá de la simple determinación estructural normativa– podrá ayudar a reducir la corrupción y a fortalecer el Estado de Derecho en México.¹⁵⁷

2.3.4 Derecho Administrativo

Pasando ahora a un plano administrativo, se habla de un nuevo Derecho que intenta hacer frente al contexto actual que vive México, para a partir de ahí, generalizar análisis sobre las normas jurídicas que permitan elaborar teorías adecuadas a la regulación de conductas que exigen las sociedades. En el anterior sentido, Roldán

¹⁵⁵ Ibidem, p. 43 de 44, formato electrónico kobo.

¹⁵⁶ Ibidem, p. 44 de 44, formato electrónico kobo.

¹⁵⁷ Análisis crítico que se hará en el capítulo tercero.

parte de una postura jurídica que considera al Derecho como creación humana racional y en donde las sociedades tienen como componente recurrente el conflicto que provoca cambios de paradigma en la política pública.¹⁵⁸

Roldán precisa aquellos aspectos estructurales, que, desde su perspectiva, han ido adecuando la transformación del Derecho y dentro de él, la realidad administrativa de México. Dichos aspectos serían: el incremento del mercado a costa de la reducción del Estado, la globalización, el pluralismo tanto político como social, y el cambio tecnológico. Dentro de la anterior dinámica social, el Derecho administrativo debe ser visto como una dogmática con rasgos específicos, ocupando sus diversas formas de producción, sus funciones, la forma de conocimientos y la tendencia al cambio.¹⁵⁹

En general, destaca la postura jurídica que asume Roldán frente a la complejidad de los fenómenos sociales que han venido ocurriendo en las últimas décadas, postura que permite identificar diversas figuras jurídicas que se han introducido en el ordenamiento jurídico nacional afectando las estructuras del sistema y que evidencian el cambio jurídico a partir del cambio social. De medular importancia es la referencia que hace hacia una visión de la administración pública enmarcada dentro del constitucionalismo proyectado por Cossío, y que embona con la percepción postpositivista del derecho. Lo anterior se hace evidente cuando se habla de la creciente interpretación de normas jurídicas que se llevan a cabo, y metodológicamente, en la labor propia del jurista, a saber, la de realizar análisis descriptivos, pero también justificativos, mismos que permiten identificar distintas teorías de la justicia, siempre bajo el parámetro de la racionalidad y falibilidad.

En cuanto a la relación del Estado de Derecho con la corrupción y el SNA, se entiende que la creación de dicho sistema de coordinación toma en cuenta los diversos aspectos observados por Roldán, ya que al ser analizado desde el derecho administrativo se puede especificar su función, su estructura y su finalidad.

En cuanto a su función, el SNA debe ser entendido como el mecanismo que permita coordinar a los órganos que se encargan de la prevención, identificación y

¹⁵⁸ Roldán Xopa, José, *Derecho administrativo*, México, Oxford, 2008, pp. 5,6.

¹⁵⁹ Se sigue la exposición que hace en su capítulo primero, en *ibidem*, pp. 4-27.

sanción de conductas que incrementan la corrupción en sus vertientes administrativa, penal y de gasto público. Lo que se busca entonces, es la eficiencia y eficacia, éstas se pueden medir a partir de los indicadores que demuestren si los niveles de corrupción e impunidad han variado desde la creación del SNA. De no ser así, estaríamos ante la llamada anemia del Estado de Derecho en esta materia, es decir, que a pesar del establecimiento de normas jurídicas que dirijan conductas específicas, los sujetos a los que son dirigidas no las respetan y por tanto no se genera una cultura jurídica.

En lo que toca a la estructura normativa del SNA, este queda positivizado constitucionalmente en el artículo 113, pero así mismo, siguiendo la dinámica global especificada por Roldán, se fortalece a partir de las tres convenciones internacionales de las que México es parte, estableciendo figuras sustantivas y adjetivas que intentan abarcar la complejidad del fenómeno de la corrupción e impunidad. De igual forma, a partir de la generalidad constitucional, se desdobra una serie de normatividad que especifica el actuar del SNA, creando una red administrativa de enorme complejidad.

En el anterior punto, hablar de Estado de Derecho y relacionarlo con la corrupción y el SNA, significa en un primer momento identificar la estructura normativa que permite entender el sistema que regula el combate a la corrupción desde las instituciones creadas con ese fin, para en un segundo momento, describir como se enlazan los diversos componentes normativos (internacionales, constitucionales, legales, reglamentarios) y cómo operan.

Con lo anterior se quiere decir que habrá un Estado de Derecho, cuando las normas jurídicas que positivizan el combate a la corrupción son coherentes al permitir el desarrollo del SNA. Solo analizando el desenvolvimiento del sistema normativo constitucional, administrativo y de fiscalización de recursos, se puede comprobar la coherencia del SNA, el modo de combatir a la corrupción y la forma en la que fortalece o no el Estado de Derecho en México.

Por último, en el aspecto de las finalidades, Roldán hace hincapié en la satisfacción de las finalidades que establece una ley, cabría indicar que frente a la justicia entendida administrativamente como jerarquía de un órgano inferior a su

superior, existe –derivado de la creciente automatización de la administración pública– la tendencia hacia la autonomía de los órganos. Luego entonces, y siempre desde la óptica administrativa, se tendría que analizar en un primer momento, qué tanta autonomía tiene los diversos órganos que conforman el SNA en la realización de sus funciones y atribuciones frente a los diversos órganos de poder de la estructura del Estado.

Una vez analizado lo anterior, se debería determinar en un segundo momento, si la autonomía antes mencionada es la necesaria para que dichos órganos realicen las finalidades establecidas en las diversas normas (convencionales, constitucionales, legales), y la forma en la que dicha actuación contribuye a disminuir los efectos de la corrupción e impunidad y el fortalecimiento del Estado de Derecho en México.

2.4 La corrupción en México como fondo sociológico, político, económico y jurídico

Se puede advertir que el estudio sobre el fenómeno de la corrupción se intensifica en la década de los noventa, situación que se aprecia en la creación de regulaciones internacionales, el surgimiento de la gobernanza en materia de corrupción y la elaboración estatal de regulaciones que han buscado fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones.

De acuerdo a Fix-Fierro, en el contexto del derecho global de las empresas transnacionales y de su desenvolvimiento en países en desarrollo a través de contratos que les aseguraban ganancias,¹⁶⁰ se dio lugar a la tipificación de la conducta corrupta por parte de organismos internacionales.¹⁶¹ Se da el surgimiento de actores internacionales (organizaciones no gubernamentales) que investigan la corrupción a través de estudios y análisis que permiten sensibilizar a la sociedad y

¹⁶⁰ Lo que Stiglitz denomina la extracción de riqueza a partir de la corrupción, diferenciándola de la corrupción al estilo norteamericano el cuál es más sofisticado y a partir de la aprobación de leyes. Véase Stiglitz, Joseph E., *Capitalismo progresista, la respuesta a la era del malestar*, trad. de Jaime Collyer, Penguin Random House, Barcelona, 2019, p. 68.

¹⁶¹ Fix-Fierro, Héctor, *Manual de sociología del derecho*, op. cit., pp. 179-180.

los Estados sobre los efectos nocivos que esta tiene. En esto último, las naciones han intentado desarrollar normativa penal y administrativa que disminuya el fenómeno dramáticamente perceptible en la seguridad estatal, en la pérdida de confianza, control y cohesión social.¹⁶²

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), reafirma la anterior percepción cuando ubica la internacionalización de los negocios como un lugar en donde se exige eficacia, pero también en donde surgen nuevas formas de corrupción, sobre todo en los años noventa del siglo XX, derivado en gran medida de los procesos de liberalización que se estaban gestando.¹⁶³

El fenómeno de la corrupción se puede percibir desde distintos enfoques, como el político, social, económico o jurídico. Lo anterior se debe entender desde el aspecto metodológico, ya que la multi y transdisciplinariedad¹⁶⁴ está presente en todos los ámbitos, derivado de la complejidad del propio fenómeno y las repercusiones que en las distintas facetas se tienen.

Así, los análisis multidisciplinarios entienden la corrupción como un fenómeno complejo de relaciones sociales y políticas en donde se entrelazan intereses individuales que minan los sistemas institucionales, provocando su debilitamiento y el incremento de desconfianza social. Por ello, lo que se busca es crear cuerpos teóricos que incidan a orientar las bases estructurales de las sociedades y sus instituciones.¹⁶⁵

¹⁶² Ibidem. p.246.

¹⁶³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos*, op. cit.

¹⁶⁴ Sobre el tránsito filosófico de las disciplinas a lo interdisciplinario, multidisciplinario y transdisciplinario véase en el aspecto jurídico Witker, Jorge, "Los derechos humanos: nuevo escenario de la investigación jurídica" en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XLX, núm. 149, mayo-agosto de 2017, pp. 979-1005, p. 980; en la sociología González Casanova, Pablo, *Las nuevas ciencias y las humanidades. De la academia a la política*, Buenos Aires, CLACSO, 2017, [Consulta: 11-07-2022] Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20171110032305/Nuevas_Ciencias.pdf

¹⁶⁵ Véase Campos, J. Edgardo, Pradhan, Sanjay, *Las múltiples caras de la corrupción*, Colombia, Banco Mundial, 2009, [Consulta: 11-07-2022] Disponible en: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/831401468150568436/pdf/399850PUB0REPL1f0Corruption1Spanish.pdf>; Fabrè Machado, Idalsis, *Reflexión crítica sobre las concepciones teóricas de la corrupción desde lo multidisciplinar*, Cuba, Centro de Estudios Comunitarios Universidad Central "Marta Abreu" de Las Villas, 2018, [Consulta: 11-07-2022] Disponible en: <https://1library.co/document/q052r5vy-reflexion-critica-sobre-concepciones-teoricas-corrupcion-desde-multidisciplinar.html>

Por otro lado, una línea sociológica sobre la corrupción la estudia desde la interpretación de la cultura en que se desarrolla, así, lo interesante es la percepción de los usos y costumbres de una comunidad, aunque también se consideran aspectos sociales como la desigualdad económica, los sistemas de poder y las regulaciones normativas que se crean como reflejo de la especificación de las conductas consideradas corruptas.¹⁶⁶

En el ámbito político, se han realizado diversos análisis que dan cuenta de la fuerte relación que existe entre las redes de poder y la corrupción. Se habla de fomentar el poder democrático, o de controlar los grupos de poder que dominan a la sociedad, de estructuras y sistemas que encaucen institucionalmente los flujos en base a democracias cívicas; e incluso de la medición de la corrupción mediante metodologías y técnicas que permitan identificar las áreas de oportunidad para limitar sus causas y efectos.¹⁶⁷

Desde el área económica, se profundiza en la correlación de variables que puede tener la corrupción uniendo enfoques teóricos de diversas disciplinas, pero sistematizándolas para identificar áreas de oportunidad. Lo mismo ocurre en los enfoques administrativos, en donde se busca la sistematización de variables y la relación entre el agente individual y la estructura social identificada en la corrupción cotidiana y estructural.¹⁶⁸

¹⁶⁶ Véase Martín, Julián, Bonavia, Tomas, “Aproximaciones Psicosociales a la Corrupción: Una Revisión Teórica”, *Revista Colombiana de Psicología*, Colombia, vol. 26, núm. 2, julio-diciembre, 2017, pp. 231-243.

¹⁶⁷ Véase Warren, E. Mark, “La democracia contra la corrupción”, *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Vol. 47, n. 193, 2005; Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira, *Corrupción y transparencia: Debatendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, México, Siglo XXI Editores/UNAM, 2009; “Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana”, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 78, núm. 1, enero-marzo, 2016, pp. 119-152; Kurer, Oskar, “Definitions of Corruption”, *Routledge Handbook of Political Corruption* Routledge, Nueva York, 2015, [Consulta: 11-07-2022] Disponible en: <https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9781315739175.ch2>; Rotberg, Robert I., *The Corruption Cure. How Citizens & Leaders Can Combat Graft*, New Jersey, Princeton University Press, 2017; Pastrana Valls, Alejandro, “Estudio sobre la corrupción en América Latina”, *Revista Mexicana de Opinión Pública*, año 14, núm. 27, enero - junio 2019, pp. 13-40.

¹⁶⁸ Véase Castañeda Rodríguez, Víctor Mauricio, “Una investigación sobre la corrupción pública y sus determinantes”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Año LXI, núm. 227, mayo-agosto, 2016, pp. 103-136; Rose-Ackerman, Susan, *The Challenge of Poor Governance and Corruption*, Copenhagen Consensus 2004 project, 2004, [Consulta: 11-07-2022] Disponible en:

Por último, desde las áreas jurídicas se hace énfasis en el combate a la corrupción a través de vías institucionales y democráticas que fortalezcan la administración pública, la transparencia y la publicidad. La idea es generar confianza en la sociedad en el uso de los mecanismos institucionales, normas y procedimientos jurídicos que den seguridad, y que a partir de la certeza brindada se pueda fortalecer una democracia constitucional que permita cohesionar a la sociedad.¹⁶⁹

Desde una perspectiva más amplia, el fenómeno de la corrupción se da dentro del contexto de una coyuntura que tiene como telón de fondo el debilitamiento del Estado-nación, que en alguno de sus síntomas se identifican con la separación del binomio poder-política. Bauman señala que las sociedades actuales se encuentran en una vuelta a un mundo previo a la etapa del contractualismo social.¹⁷⁰

En el marco de América Latina, Calderón y Castells refieren sobre la debilidad de legitimidad y el incremento de corrupción con que los Estados-nación llegan al tercer milenio, después de una presunta estabilidad democrática para ellos éstas debilidades “[...] destruyeron en tan sólo unos años el vínculo de confianza mínima, establecida entre gobernantes y gobernados, fragmentando la sociedad y poniendo en cuestión tanto los liderazgos neopopulistas como las engañosas fachadas de las democracias electorales.”¹⁷¹

Ante el anterior escenario, se ha intentado contrarrestar la corrupción a nivel internacional, así, la UNODC adopta una visión holística de la corrupción mostrando

<http://www.copenhagenconsensus.com/sites/default/files/cp-corruptionfinished.pdf>; Arellano Gault, David, *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, 2da ed., México, CIDE, 2018; Arellano Gault, David Castillo Salas, Manlio F. (editores), *La resbaladilla de la corrupción. Estudios sobre los procesos sociales y organizacionales de la corrupción colusiva en el sector público*, México, CIDE, 2019.

¹⁶⁹ Véase Carbonell, Miguel, Vázquez, Rodolfo (coords.), *Poder, derecho y corrupción*, op. cit.; Casanova Moreno, Ma. de la Sierra, *La corrupción política en democracia y la confianza*, Alcalá, Universidad de Alcalá, Departamento de fundamentos de derecho y derecho penal, 2009, [Consulta: 11-07-2022] Disponible en: <https://ebuah.uah.es/dspace/handle/10017/6279>; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Corrupción y derechos humanos*, op. cit.

¹⁷⁰ Bauman, Zygmunt, *Retrotopía*, trad. Albino Santos Mosquera, Barcelona, Paidós, 2016, pp. 58-59; Bauman, Zygmunt, Bordoni, Carlo, trad. Albino Santos Mosquera, *Estado de crisis*, Barcelona, Paidós, 2016; Bauman, Zygmunt, *Miedo Líquido. La sociedad contemporánea y sus temores*, trad. Albino Santos Mosquera, México, Paidós, 2013, pp. 162-166.

¹⁷¹ Calderón, Fernando, Castells, Manuel, *La nueva américa latina*, op. cit., p. 16.

sus efectos negativos, sus diversos significados (morales, políticos, económicos, culturales) y las distintas formas de medirla. Partiendo de la buena gobernanza - entendida como desarrollo sostenible, principios y medición- propone reformas anticorrupción a partir de la profundización de investigación en las distintas áreas que se ven afectadas por la corrupción.¹⁷²

Por ello, Rotberg apunta a la necesidad de construir una ética universal impulsada por liderazgos fuertes, una sociedad civil crítica y la ayuda de las instituciones legales que den fortaleza y continuidad a partir de la voluntad política.¹⁷³ La tabla 21 muestra acciones que han resultado exitosas en la lucha contra la corrupción a nivel internacional.

Tabla 21. Herramientas contra la corrupción

Estrategias	
1 Líderes que combatan la corrupción.	2 Liderazgos políticos.
Líneas de Ataque	
Descripción	País/ Ejemplo
1 Líderes que combatan la corrupción.	Hong Kong/ jueces independientes.
2 Responsabilidad y transparencia, medios vigilantes.	Malawi, Paraguay/ auditores, ombudsman, inteligencia artificial, modelos económicos, sociedad civil.
3 Remover la burocracia que permita a las autoridades abusar.	Estonia/ digitalizar aplicaciones.
4. Fortalecer las instituciones políticas basadas en una ética universal.	Botsuana, Singapur/ El líder educa, instruye y crea instituciones anticorrupción.
Métodos probados contra la corrupción	
1 El líder político debe remover servidores públicos cooptados.	
2. Fortalecer las barreras legales y crear nuevas comisiones anticorrupción con funciones investigativas y de prosecución.	
3. Fortalecer las instituciones y los auditores generales con personas capacitadas y con visión.	
4. Dar a los ciudadanos más protecciones contra comportamientos ilícitos.	
5. Los servidores públicos deben declarar y ser sujetos a escrutinio.	
6. Jueces con integridad y bien pagados.	
7. Transparencia y libertad de prensa.	
8. Órgano anticorrupción debe crear políticas de prevención y educación sobre los males de la corrupción.	
9. Un código de derechos en cada oficina.	
10. Mecanismos de recepción de denuncias y <i>whistle-blowers</i> .	
11. Métodos cuantitativos, estudios y mediciones que midan la corrupción.	
12. Reducción de la burocracia.	
13. Homologación con los tratados internacionales contra la corrupción.	

Fuente: Elaboración propia a partir de Rotberg, Robert. I, *Anticorruption*, op. cit.

¹⁷² Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), "Módulo 4: Corrupción en el Sector Público... op. cit.

¹⁷³ Rotberg, Robert I., *The corruption cure*, op. cit.; *Anticorruption*, Londres, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2020.

De acuerdo a las anteriores consideraciones, se vuelve entonces fundamental dar cuenta de cómo las sociedades comprenden la corrupción y como han venido desarrollando desde diversas disciplinas, líneas de investigación que conceptualizan, teorizan y desarrollan metodologías de medición precisamente para contener su avance y las repercusiones que en la cohesión social se vienen verificando.

En esta tesitura, Hernández de Gante¹⁷⁴ después de realizar una investigación documental sobre las conceptualizaciones y problemas de la corrupción que guían trabajos académicos en áreas disciplinarias de las ciencias sociales (Derecho, Ciencia Política, Economía y de forma interdisciplinaria), describe algunas aproximaciones conceptuales, problemas específicos de cada disciplina y problemas abordados interdisciplinariamente, para concluir postulando seis cuestiones sobre el fenómeno de la corrupción, a saber: 1. La corrupción depende en gran medida de la normatividad y de lo tipificado como tal en los códigos penales, 2. Su desbordamiento actual surge en la década de los noventa derivado de nuevas formas de organización económico-políticas sustentadas en el neoliberalismo, 3. La complejidad y efectos corrosivos de la corrupción obligan a ubicarla en las estructuras y entramado social, público y privado, 4. A pesar de la identificación de los espacios y procesos donde se origina e incrusta la corrupción, ésta avanza, 5. Los actos corruptos son secretos y por tanto difíciles de detectar y cuantificar, y 6. El estudio de la corrupción es inagotable de investigar¹⁷⁵ (véase anexo 13).

Si lo dicho hasta aquí se aplica al SNA, lo que se puede percibir es que el fenómeno que intenta entender es complejo y variable, los enfoques, posturas variables, dinámicas y estructuras que entran en juego son demasiadas. Como ya se ha precisado desde la sociología jurídica, acotar un fenómeno desde la dogmática jurídica puede servir para identificar las normas y sus sistemas jurídicos, elaborar análisis de estructuras normativas dentro de diversas teorías del derecho, comparar leyes sobre el tema en otras latitudes, sin embargo, es necesario salir a

¹⁷⁴ Hernández de Gante, Alicia, "Una revisión de conceptos y problemas sobre la corrupción", *DÍKÊ*, año 14, número 28, octubre 2020 / marzo 2021, pp. 377-410.

¹⁷⁵ *Ibidem*, pp. 402-404.

otras áreas del saber ocupando por ejemplo la transdisciplinariedad para enriquecer el análisis desde la sociología, la economía o la política.

Por lo anterior, a la hora de analizar todo el entramado normativo del SNA no se debe olvidar que su finalidad primordial es comprender y disminuir la corrupción y para eso debe utilizar todo el conocimiento científico que tenga a su alcance, es ahí donde se hace imprescindible entender la corrupción como un fenómeno estructural y complejo que no solo concierne al estado mexicano, sino a dinámicas sociales más generales de la sociedad global.

CAPÍTULO TERCERO
PROPUESTAS PARA EL ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO Y SU SISTEMA
NACIONAL ANTICORRUPCIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA
POSTPOSITIVISTA LIBERAL IGUALITARIA

Capítulo 3. Propuestas para el Estado de Derecho en México y su Sistema Nacional Anticorrupción desde una perspectiva postpositivista liberal igualitaria

Introducción

El capítulo que se presenta, tiene como objetivo específico describir la postura iusfilosófica del postpositivismo jurídico, la teoría de la justicia liberal igualitaria, y a partir de ella, realizar la crítica al SNA como herramienta de combate a la corrupción en México.

Por lo anterior, se parte de la descripción y toma de postura de la corriente postpositivista y de la teoría de la justicia liberal igualitaria. De la primera, se especifica su origen, metodología, características, juristas, críticas y desarrollo. De la segunda, las características y su perspectiva tanto del Estado de Derecho como del fenómeno de la corrupción.

Posterior a ello y ya desde la anterior perspectiva jurídica-política, se hace la crítica sobre el Estado de Derecho, la corrupción e impunidad. Para lo anterior, se precisan estudios y análisis que desde otras áreas sociales, verifican las fallas provocadas por dichos fenómenos en México debilitando la construcción de un Estado de Derecho.

En un siguiente momento, se analiza el SNA a partir de la diferenciación de fallas en su estructura normativa, en sus funciones y en sus fines. Para ello se identifica el entramado normativo que lo sustenta, las prácticas realizadas por los órganos que lo integran y los fines que en conjunto el sistema intenta lograr. Una vez verificadas sus fallas, se precisan algunas recomendaciones para mejorar el sistema en la búsqueda de fortalecer el Estado de Derecho en México.

En cuanto a la estructura del capítulo, se realizará de forma deductiva en lo referente a la postura postpositivista y liberal igualitaria, y de forma inductiva en el análisis de problemas estructurales, funcionales y de finalidad.

3.1 Postpositivismo

El punto central de una concepción del Derecho es la de conocer desde una perspectiva específica cómo se desarrolla una realidad,¹⁷⁶ lo que lleva al terreno epistemológico, donde las diversas metodologías y técnicas aplicadas a un campo generan los saberes que van dando forma mediante la sistematización de los mismos a la especificidad del Derecho.

Para Witker es necesario diseñar una nueva óptica para la investigación jurídica (el holismo),¹⁷⁷ por lo que al abordar la noción de Derecho y en el entendido de que éste es un fenómeno heterogéneo, plural e indeterminado, se deben tomar en cuenta los distintos enfoques epistémicos. Derivado de la realidad socio-histórica compleja, las investigaciones deben asumir conceptos como el de significativo (lo dándose)-significado (lo dado), potencialidad, libertad de investigación, razonamiento con textura abierta, y un sentido de la utopía.¹⁷⁸

Por ello, el postpositivismo es una concepción del Derecho que epistemológicamente ocupa diversas metodologías y características que, aplicadas en un contexto, dan un tipo específico de conocimiento jurídico, mismo que acepta la complejidad del fenómeno social, lo analiza y lo sintetiza para transformar las instituciones del Estado.

3.1.1 Desarrollo histórico

De acuerdo al desarrollo histórico del Derecho, los diversos momentos en los que las sociedades han comprendido lo jurídico han ido configurando y reconfigurando

¹⁷⁶ Sobre el contexto global y dinámico en el que se desenvuelven los sistemas jurídicos véase Kaplan, Marcos, *Estado y globalización*, México, IJ UNAM, 2002; sobre el pluralismo jurídico véase Fíx-Fierro, Héctor, *Manual de sociología del derecho*. op. cit., pp. 197-209; Tamanaha, Brian Z., *Legal pluralism explained. History, theory, consequences*, New York, Oxford, 2021.

¹⁷⁷ El holismo puede ser entendido como “[...] un proceso integral que, nos permita construir un concepto más complejo de lo que es el Derecho y cómo podemos enriquecerlo a través de una perspectiva interdisciplinaria de éste.” Sánchez Vázquez, Rafael, *Metodología de la ciencia jurídica*, novena ed., México, Ed. Porrúa, 2014, p. 415; Para Witker una visión holística del derecho “[...] debe partir de comprender el fenómeno jurídico como un todo, es decir, de relacionar norma, hecho social e intereses tutelados, presentes en el hombre y su entorno ecológico...”, Witker Velásquez, Jorge, *Hacia una nueva investigación jurídica*, México, Porrúa, 2019, p. 120.

¹⁷⁸ Ibidem, pp. 138-144.

las pautas de observación de los fenómenos, y como se sabe lo jurídico tiene inmerso aspectos antropológicos, sociales, políticos, económicos y morales.

Por lo anterior, el postpositivismo debe ser entendido en un contexto específico, a saber, el desarrollo del constitucionalismo derivado de los fenómenos sociales ocurridos a partir de la segunda mitad del siglo XX.¹⁷⁹ El desarrollo de este tipo de constitucionalismo se dio primero en lugares que habían sufrido los estragos de la segunda guerra mundial, en países como Alemania e Italia y posteriormente se fue expandiendo en Europa occidental; ya para los años setenta se percibiría en Latinoamérica.¹⁸⁰ Si bien el proceso de expansión del postpositivismo ha de ser matizado de acuerdo a los diversos países en los que ha sido acogido, su desarrollo teórico y práctico se ha dado especialmente en sistemas jurídicos de la corriente del derecho civil.

Para el caso de México, el constitucionalismo se va desarrollando a partir de las diversas tensiones existentes entre la teoría y la doctrina del Derecho; Lara al analizar dichas tensiones, precisa que aquella que se da entre constitucionalismo y positivismo es la que genera las características del Estado constitucional y las diversas concepciones filosóficas de los juristas del derecho: positivistas, normativistas o constitucionalistas.¹⁸¹

3.1.2 Rasgos metodológicos

Fue Pozzolo quien desde la escuela Genovesa del Derecho, denominó a este conjunto de tendencias del Derecho con rasgos más bien negativos, con el nombre de neoconstitucionalismo¹⁸² y a partir de ahí, se ha venido presentando un

¹⁷⁹ Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, undécima ed., trad. de Marina Gascón, Madrid, Trotta, 2016.

¹⁸⁰ Carbonell, Miguel, *Curso básico de derecho constitucional*, México, Centro de Estudios Carbonell A.C., 2016; Carbonell, Miguel (coord.), *Neoconstitucionalismo*, México, Centro de Estudios Carbonell A.C., 2015.

¹⁸¹ Lara Chagoyán, Roberto, "Lecciones y tensiones del nuevo constitucionalismo mexicano" en Cerdio, Jorge, Larrañaga, Pablo de, Salazar, Pedro (coords.), *Entre la libertad y la igualdad. Ensayos críticos sobre la obra de Rodolfo Vázquez Tomo I*, México, UNAM, IJ UNAM, 2017, pp. 167-199, pp. 180-183.

¹⁸² Pozzolo, Susanna, "Neoconstitucionalismo y especificidad de la interpretación", *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho. Actas del XVIII Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Filosofía Jurídica y Social (Buenos Aires, 1977)*, trad. Josep M. Vilajosana, núm. 21, vol. II (1998), pp. 339-353.

desarrollo teórico que desde diversas posturas intentan especificar y especificarse como garantistas, neoconstitucionalistas o postpositivistas. Aguiló precisa la distinción metodológica entre el positivismo y postpositivismo a partir de diversos conceptos, mismos que permiten observar al postpositivismo como una superación del positivismo, en donde a las características de éste se le agregan las de aquél.¹⁸³

El principal rasgo que se observa es la estructura del sistema normativo, misma que en el postpositivismo da entrada a los principios como un tipo específico de enunciado normativo con contenido axiológico y sujeto a razonamientos ponderativos, siempre bajo ciertas circunstancias. El postpositivismo rescata algunos aspectos valiosos del iusnaturalismo, del iuspositivismo y del realismo, mismos que pone a trabajar en los diversos contextos de lo jurídico, es decir, en la creación, interpretación, aplicación de normas jurídicas, y en la dogmática jurídica. Lo anterior, en un contexto político caracterizado por la existencia de un Estado constitucional que convive con órganos supraestatales dentro del marco de la globalización. Destaca la función transformadora de la teoría, la que en palabras de Atienza debe "...establecer criterios de orientación para quienes participan en la práctica y, en particular, para los juristas profesionales."¹⁸⁴

Así, el postpositivismo sistematiza las metodologías para darles uso con un énfasis muy marcado en la práctica del Derecho, en donde se puede ocupar para transformar sociedades de acuerdo a ciertas finalidades. Se puede decir que en un contexto social dinámico, se tiene una visión compleja del Derecho, misma que funciona a través de sistemas y normas jurídicas; que dentro de sus componentes conviven contenidos axiológicos (principios, valores) con reglas de conducta que sirven como guía de orden, pero que inciden en su puesta en práctica, en su uso cotidiano por parte de los diversos actores sociales y que por tanto, debe recabar información de otras ciencias sociales para entender la dinámica de cambio y no cerrarse a sus propios términos.

¹⁸³ Aguiló, Josep, "Positivismo y postpositivismo. Dos paradigmas jurídicos en pocas palabras" *Doxa*, 30, 2007, pp. 665-675.

¹⁸⁴ Atienza, Manuel, *Comentarios e incitaciones*, op. cit., p. 12.

3.1.3 Características

Para precisar sus características, Atienza marca una distinción analítica entre el postpositivismo, el positivismo (garantista de Ferrajoli) y el neoconstitucionalismo, en donde el primero sería una suerte de término medio entre los otros dos.¹⁸⁵ La tabla 22 muestra las diferencias entre ellas.

Tabla 22. Características del positivismo, postpositivismo y neoconstitucionalismo según Manuel Atienza

Características	Positivismo	Postpositivismo	Neoconstitucionalismo
1. Constitucionalismo teórico	Formalismo excesivo	Teoría moral y política que interpreta sólo cuando es necesario	Exceso valorativo
2. No positivista	No acepta valores (normas)	Naturaleza dual del Derecho (normas y practica social) permaneciendo dentro del sistema	Se olvidan de los valores del legalismo y del principio de legalidad.
3. Unidad de la razón práctica	Positivismo metodológico o conceptual que no acepta contenido moral	Razones últimas son de carácter moral sin ser un caso especial del razonamiento moral	Abusa del razonamiento moral
4. Objetivismo moral	Emotivista o histórico en cuanto a los valores. No acepta objetivismo moral	Cabe una discusión racional sobre los valores. (falibilista)	Abusan de la discusión moral
5. Importancia de los principios	Lo importante son las reglas	Son importantes reglas y principios	Lo importante son los principios
6. Ponderación y subsunción	Subsunción	Ponderación y subsunción	Ponderación
7. Papel de la jurisdicción	Formalista	Juez activo que aplica la ley y las razones subyacentes	Activismo. No tiene en cuenta los límites del Derecho
8. Argumentación	Carece de teoría de la argumentación	Argumentación que vincula la teoría con la práctica. Juez fundamenta sus decisiones.	Se excede en el ejercicio de la ponderación.

Fuente: Elaboración propia a partir de Atienza, Manuel *Filosofía del derecho y transformación social*, op. cit., pp. 129-146.

En esta última caracterización del postpositivismo se observa el contenido epistemológico, destaca su concepción de una realidad compleja y dinámica, asumiendo por ello metodologías que le permiten entender los fenómenos con la

¹⁸⁵ Atienza. Manuel, *Filosofía del derecho y transformación social*, op. cit., pp. 129-146.

ayuda de diversas ciencias sociales para después resignificarlos en contenidos jurídicos. La forma en la que se resignifica es a través de la argumentación de corte pragmático,¹⁸⁶ misma que intenta unir mediante la razón, teoría y práctica, y en donde el objetivismo moral falible tiene su lugar a la hora de discutir valores. Existen variadas formas de concebir y clasificar las teorías de la argumentación,¹⁸⁷ la clasificación que realiza Lara¹⁸⁸ describe las funciones del lenguaje, las concepciones del lenguaje argumentativo, los tipos de argumentos, razones y problemas basándose en los desarrollos teóricos de Atienza (véase anexo 14).

Por último, en cuanto al objetivismo mínimo, base sobre la cual se construye el postpositivismo, Atienza precisa sus rasgos fundamentales: 1. En el discurso moral se erige una pretensión de corrección; 2. Se predica la objetividad de las razones esgrimidas; 3. Supone la existencia de principios morales que no dependen de la preferencia de un sujeto o conjunto de sujetos (dignidad, igualdad, autonomía); 4. No niega los criterios objetivos porque hacerlo significa prescindir de la obligación de motivar las decisiones de los órganos públicos, 5. No se desliga del mundo natural y social.¹⁸⁹

¹⁸⁶ Los desarrollos que toma el postpositivismo del pragmatismo, son aquellos relacionados con el denominado pragmatismo clásico de autores como Peirce, Dewey, Williams James. En la actualidad se siguen los desarrollos de Putnam, Bernstein y en Derecho a Tamanaha. Véase Mc Nabb, Darin, *Hombre, signo y cosmos. La filosofía de Charles S. Peirce*, México, FCE, 2018; Dewey, John, *Naturaleza humana y conducta. Introducción a la psicología social*, 2da ed., trad. Rafael Castillo Dibildox, México, FCE, 2014; Bernstein, Richard, *Encuentros pragmáticos*, trad. Alejandro Sánchez Lopera, Barcelona, Gedisa, 2021; Putnam, H., "Pragmatismo y objetividad moral", *La herencia del pragmatismo*, Barcelona, Paidós, 1997; Tamanaha, Brian Z, "Reformulación pragmática de la filosofía del Derecho. Características de una teoría realista del Derecho", *Economía. Revista en Cultura de la Legalidad*, N. 19, octubre 2020-marzo 2021, pp. 10-41; Atienza, Manuel, *Comentarios e incitaciones*, op. cit., pp. 177- 178. En cuanto a los aspectos que se deben rescatar del pragmatismo filosófico para la teoría del Derecho, Atienza destaca el sinequismo (actitud de buscar continuidades y no solo cortes); la noción de verdad (como algo que se hace, más que como algo que se descubre, y que apunta a una comunidad de investigadores); la noción de sentido común crítico; o los grados de claridad propuestos por Peirce, que en el caso del Derecho sirven para analizar conceptos jurídicos.

¹⁸⁷ Romero Martínez, Juan Manuel, *Estudios sobre la argumentación jurídica principalista. Bases para la toma de decisiones judiciales*, México, IJ UNAM, 2017; *Argumentación jurídica y sus criterios de evaluación. Nuevas propuestas*, México, IJ UNAM, 2019.

¹⁸⁸ Lara Chagoyán, Roberto, *Manual mínimo de argumentación jurídica. La razón en la práctica*, México, Tirant lo Blanch, 2021.

¹⁸⁹ Atienza, Manuel, *Sobre la dignidad humana*, Madrid, Trotta, 2022, pp. 178-181.

3.1.4 Juristas

El termino postpositivismo no está exento de polémica,¹⁹⁰ así, en palabras de Atienza se puede hablar de juristas que, aunque no utilizaron el mencionado término, sí tenían una concepción del Derecho compleja que compartía ciertas características.

En específico, se identifican los orígenes recientes de la idea del postpositivismo "...en la obra de Rudolf von Ihering"¹⁹¹ haciendo uso de un pragmatismo jurídico que desemboca en un realismo como el impulsado por Holmes con nexos al pragmatismo clásico de Dewey. La parte técnica de la postura se encuentra en la teoría de la argumentación, misma que toma los desarrollos de la lógica tradicional y simbólica con algunas especificaciones que conforman la argumentación jurídica.¹⁹² En este sentido, se tienen como precursores a Vaz Ferreira,¹⁹³ Recaséns Siches, Viehweg, Perelman y Toulmin.¹⁹⁴ En los años setenta surgiría la denominada teoría estándar de la argumentación¹⁹⁵ en juristas como Alexy, MacCormick, Aarnio, Peczenik y Wróblewski.¹⁹⁶ A ellos se agregarían concepciones como la de Dworkin y Nino quienes harían énfasis en la importancia de la conexión de la Ética con el Derecho, sobre todo a la hora de la fundamentación de los derechos humanos.¹⁹⁷ Un último impulso dado a esta postura del Derecho,

¹⁹⁰ Véase la discusión llevada a cabo a partir de la diferenciación teórica que se da entre positivismo, postpositivismo y realismo. Doxa, *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, N. 34, 2011.

¹⁹¹ Atienza, Manuel *Filosofía del derecho y transformación social*, op. cit., p. 10 y pp. 30-34; Ihering von Rudolf, *El fin en el Derecho*, trad. D. Abad de Santillán, Puebla, Cajica, 2000; *La lucha por el derecho*, trad. A. Posada, Bogotá, Témis, 1990.

¹⁹² Atienza, Manuel, *Las razones del derecho*. op. cit.

¹⁹³ Vaz Ferreira, Carlos, *Lógica viva*, Perú, Palestra editores, 2016.

¹⁹⁴ Recaséns Siches, Luis, *Tratado general de filosofía del derecho*, 5ta ed., México, Porrúa, 1970; Viehweg, Theodor, *Tópica y jurisprudencia*, trad. L. Díez-Picazo, Madrid, 2007; Perelman, Chaïm, Olbrechts-Tyteca, Lucie, *Tratado de la argumentación. La nueva retórica*, Madrid, Gredos, 2016; Toulmin, Stephen E., *The uses of argument*, New York, Cambridge University Press, 2003.

¹⁹⁵ Atienza, Manuel *Filosofía del derecho y transformación social*, op. cit. pp. 103-104.

¹⁹⁶ Alexy, Robert, "Los principales elementos de mi filosofía del Derecho", *Doxa*, 32, 2010; *Derecho y razón práctica*, 2da ed., México, Fontamara, 2014; Mac Cormick, Neil, *Retórica y Estado de Derecho. Una teoría del razonamiento jurídico*, trad. José Ángel Gascón Salvador, Lima, Palestra editores, 2016; Aarnio, Aulis, *Lo racional como razonable. Un tratado sobre la justificación jurídica*, trad. E. Garzón Valdés, Madrid, CEPC, 1991; Peczenik, Aleksander, *Derecho y Razón*, trad. E. Garzón Valdés, México, Fontamara, 2000; Wróblewski, Jerzy, *Sentido y hecho en el Derecho*, trad. J. Iguarta y J. Ezquiaga, México, Fontamara, 2001.

¹⁹⁷ Dworkin, Ronald, *Justicia para erizos*, trad. Gustavo Maurino, México, FCE, 2014; Santos Pérez, Lourdes, *Liberalismo e igualdad. Una aproximación a la filosofía política de Ronald Dworkin*,

es la que Atienza ha venido modelando a partir de la crítica que hace por un lado a la teoría estándar de la argumentación y por el otro lado a la posturas liberales de Dworkin y Nino. Por ello, perfecciona dicha teoría precisando una parte general y una parte especial.¹⁹⁸

El desarrollo del postpositivismo se da sobre todo por juristas latinos, que siguen la idea del Derecho como práctica que transforme la sociedad de acuerdo a valores plurales y democráticos. Los desarrollos teóricos y prácticos se dan desde diversas áreas como la filosofía jurídica,¹⁹⁹ el constitucionalismo,²⁰⁰ la teoría del Derecho,²⁰¹ o el Derecho administrativo²⁰² entre otros.²⁰³

3.1.5 Críticas y Desarrollo

Si se tiene en cuenta el aspecto conciliador y pragmático (en el sentido clásico) del postpositivismo, es pertinente precisar las críticas que se le han hecho desde la misma ciencia del Derecho. La tabla 23 muestra el análisis de Cárdenas al observar el Estado Constitucional y la dogmática que la sustenta.

Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2005; Nino, Carlos S., *Derecho, moral y política. I Metaética, ética normativa y teoría jurídica*, Argentina, Editorial Gedisa, S.A., 2007; *Derecho, moral y política. Una revisión de la teoría general del Derecho*, Argentina, Siglo XXI editores, 2014; "Derecho, moral, política", *Doxa...*, op. cit.

¹⁹⁸ Atienza, Manuel, *Curso de argumentación jurídica*, op. cit., pp. 30-31; *Filosofía del derecho y transformación social*, op. cit., pp. 108-111.

¹⁹⁹ Atienza, Manuel, *Comentarios e incitaciones*, op. cit.

²⁰⁰ Aguiló Regla, Josep, *En defensa del Estado constitucional de Derecho*, Lima, Palestra, 2021.

²⁰¹ Cruz Parceró, Juan Antonio, *Hacia una teoría constitucional de los derechos humanos*, México, 2017.

²⁰² Lifante Vidal, Isabel, *Contra la corrupción. Estado de Derecho y transparencia*, Lima, Palestra, 2021.

²⁰³ Lara Chagoyán, Roberto, *El constitucionalismo mexicano en transformación: avances y retrocesos*, Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2020; Cruz Parceró, Juan Antonio, Contreras Acevedo, Ramiro, Leal Carretero, Fernando (coords.) *Interpretación y argumentación jurídica en México*, México, Fontamara, 2014; Bustamante, Tomas da Rosa, "El carácter argumentativo del derecho: una defensa del post-positivismo de MacCormick", *Doxa*, núm. 35, 2012, pp. 41-58; Villanueva Flores, Rocío, "Activismo judicial y límites del Derecho en la actuación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", *Doxa núm. 41*, 2018, p. 151-169; Lozada, Ali, "El postpositivismo de la «optimización»: sobre el concepto de principio jurídico de R. Alexy", *Doxa núm. 39*, 2016, pp. 249-250; López Sterup, Henrick, "Separación de poderes, políticas públicas y activismo judicial: una discusión a partir de jurisprudencia de la Corte constitucional colombiana sobre una política pública", *Doxa 41 núm. 2018*, pp. 171-192.

Tabla 23. Deficiencias del Estado Constitucional

1. Prescinde de las consideraciones económicas vigentes.	6. Favorecen con su concepción constitucional la posición de los más aventajados.
2. Elude teorías sobre poderes fácticos y el poder formal.	7. Presentan rasgos elitistas.
3. Descuida las formas de organización social relacionadas con la democracia deliberativa, participativa y comunitaria.	8. Los jueces constitucionales no poseen legitimidad democrática de origen.
4. Es poco exigente con las realidades contemporáneas como la plurinacionalidad y el multiculturalismo.	9. El principio de proporcionalidad deslava los derechos humanos y mantiene el <i>statu quo</i> .
5. No abundan teorías sobre la globalización.	10. Es una ficción jurídica sin asideros en la realidad.

Fuente: Elaboración propia a partir de Cárdenas Gracia, Jaime, *Del estado absoluto al estado neoliberal*, México, IJ UNAM, 2017, pp. 124-165.

Si se toma postura, las críticas vienen no solo desde la ciencia jurídica sino desde otras áreas sociales como la economía o la política. El Derecho por sí solo no puede hacer frente a la compleja realidad social, su objeto de estudio siempre va a estar acotado a los elementos normativos, a la norma jurídica dada, es ahí donde empieza su especificidad y es cierto que teniendo contenidos morales, económicos o políticos debe acercarse a concepciones integrativas y holísticas para entender la realidad desde otras perspectivas, sin embargo es complicado por decir lo menos, solucionar problemas económicos, políticos o sociales sólo con la norma o práctica jurídica.

El contexto actual es complejo y su dinamismo limita la función del Derecho, la intención transformadora del postpositivismo puede aparentar quedar corta frente a los requerimientos sociales, se le critica por su frialdad para empatizar con las causas sociales, morales o económicas más apremiantes. Y sin embargo, es en la intención de mantener cierto valor axiológico frente al relativismo, cierta estructura frente al dinamismo, y cierta vocación transformadora frente al dogmatismo, lo que hace del postpositivismo una posibilidad de mejorar condiciones sociales dentro de la institucionalidad.

El pragmatismo clásico,²⁰⁴ hace metodológicamente necesario desde la moral y política, observar las realidades críticas que en la Tabla 23 aparecen con los números 1,2,3,4 y 5. Es precisamente la idea de un objetivismo mínimo, el que

²⁰⁴ Bernstein, Richard J., *Encuentros pragmáticos*, op. cit., pp. 49-66.

da entrada a los principios como enunciados normativos, mismos que a través de las técnicas argumentativas de ponderación y subsunción, permiten utilizar la práctica del Derecho como una forma de transformación social, en donde el Derecho entendido como componente social necesario, ayuda dentro de sus márgenes al mejoramiento de la sociedad.

De esta forma, las críticas 6 a 10 de la Tabla 23 pueden ser respondidas adecuadamente siempre y cuando el postpositivismo sea entendido como una visión compleja del Derecho, en donde a partir de un objetivismo mínimo basado en los fines y valores constitucionales (entendidos estos últimos desde una visión pragmática y por tanto falible) se intenta transformar a la sociedad utilizando una teoría de la argumentación que permita ponderar y subsumir enunciados normativos cuando los casos lo ameriten.

3.2 La postura liberal-igualitaria

La base del objetivismo mínimo que postula el postpositivismo, contiene principios, valores y derechos de los cuales se desprende toda su teoría de la justicia.²⁰⁵ Lo anterior es importante para realizar críticas a las normas jurídicas, a las prácticas, a las políticas públicas, a las instituciones y a los desarrollos dogmáticos del Estado de Derecho, de la corrupción, impunidad y del SNA.

3.2.1 Características

La postura liberal igualitaria, debe ser entendida como esa parte normativa desde la cual se puede hacer una crítica para intentar ayudar a transformar a las sociedades, a los Estados, a sus instituciones y a las personas a partir de

²⁰⁵ Las teorías de la justicia pueden ser entendidas como “[...] las relaciones del derecho con los principios de justicia y, en general, con los valores básicos que cohesionan normativamente una sociedad [...]” Bobbio, Norberto, “Naturaleza y función de la filosofía del derecho”, en Ruiz Miguel, Alfonso (ed.), *Contribución a la teoría del derecho*, Madrid, Debate, 1990, pp. 91 y ss.

postulados básicos pero falibles y por tanto sujetos a una constante resignificación.²⁰⁶

Por lo que toca a su desarrollo histórico, toma influencia de las tradiciones hobessiana y kantiana, aunque con un resurgimiento en los años setenta del siglo XX de la mano de filósofos como Rawls y Habermas (cada uno en un contexto y con particularidades específicas).²⁰⁷ En el ámbito jurídico latinoamericano, ha sido Nino quien tomando aspectos de las teorías de los anteriores filósofos, le ha dado un matiz que puede ser aplicado en países como México. En los términos de Vázquez "...entre el constructivismo formalista de Rawls y el constructivismo ontológico de Habermas, Nino propone lo que ha llamado un constructivismo epistemológico."²⁰⁸

En el mismo sentido, Vázquez explica la teoría y le agrega algunos matices como la teoría de las necesidades básicas y capacidades individuales que profundiza los deberes de un Estado comprometido con esta postura moral, política y jurídica.²⁰⁹ La tabla 24 sintetiza las características de esta postura.

²⁰⁶ De acuerdo con Dworkin, es necesario tener siempre en cuenta el principio de Hume, con sus palabras: "...David Hume declaró que ninguna cantidad de descubrimientos científicos sobre el estado del mundo —ninguna revelación sobre el curso de la historia o la naturaleza última de la materia o la verdad sobre la naturaleza humana— puede establecer ninguna conclusión sobre lo que debe ser sin una premisa o supuesto adicional acerca del deber ser." En Dworkin, Ronald, *Justicia para erizos*, op. cit., posición 2628 de 14432, formato electrónico kindle.

²⁰⁷ Rawls, John, *Teoría de la justicia*, op. cit.; Rawls, John, "Justicia como equidad", *Justicia como equidad. Materiales para una teoría de la justicia*, trad. Miguel Ángel Rodilla, Madrid, Tecnos, 1986; "Réplica a Habermas", en Jürgen Habermas y John Rawls, *Debate sobre el liberalismo político*, trad. Gerard Vilar Roca, Barcelona, Ediciones Paidós, 1998. Sobre el desarrollo teórico y críticas a la teoría de la justicia véase Gargarella, Roberto, *Las teorías de la justicia después de Rawls*, op. cit.; Flores, Imer B., "El liberalismo igualitario de John Rawls", *Cuestiones Constitucionales, Revista mexicana de Derecho Constitucional*, núm.1 julio-diciembre 1999, [Consulta: 14-07-2022] Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5564/7212>; Dieterlen, Paulette, "La filosofía política de John Rawls", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, nueva época, año XXXVII, núm. 150, octubre-diciembre de 1992, [Consulta: 14-07-2022] Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/50868/45593>

²⁰⁸ Vázquez, Rodolfo, *Entre la libertad y la igualdad...* op. cit., p. 153.

²⁰⁹ Cabe decir que esta postura es conocida como constructivista, término acuñado por Rawls y desarrollado por diversos filósofos políticos entre ellos Habermas. El constructivismo parte de un objetivismo moral que acepta ciertas premisas a partir de la discusión moral, asumiendo así una perspectiva moral universal e imparcial. Nino se detiene entre el constructivismo formal de Rawls y el constructivismo ontológico de Habermas y propone un constructivismo epistemológico que toma aspectos de la tradición hobbesiana y kantiana. De la primera, toma la justificación de las normas morales a partir de la existencia de las necesidades básicas de la vida del hombre (Vázquez considera adecuado agregar los desarrollos de las teorías de las capacidades individuales de Sen, Nussbaum y algunas críticas de Boltvinik); de la segunda toma la idea de autonomía, presupuestos procedimentales y sustantivos de la práctica social de la discusión. Ibidem, pp. 149-201.

Tabla 24. Características de la postura liberal-igualitaria de Rodolfo Vázquez

Característica	Descripción
Pluralismo	Teoría sobre la existencia y naturaleza de los valores para lograr una vida buena teniendo en cuenta la diversidad social y cultural.
Imparcialidad	Valoración de un conflicto partiendo de principios generales y dejando fuera preferencias personales que puedan influir en la decisión (diferente a la neutralidad).
Tolerancia	Implica un no hacer frente a un acto que dañe al agente teniendo éste la capacidad para resistirlo, ese no hacer por respeto a la autonomía de otras personas tiene como límite la violación de los propios principios de liberalismo igualitario.
Responsabilidad	Su base es la autonomía moral del sujeto y su capacidad para comprometerse con planes de vida personales y sociales, es un valor dialógico e implica la experiencia de saber ajustar los principios generales a las circunstancias fácticas. En el ámbito público, parte de un procedimiento deliberativo público que fortalece el Estado de Derecho y permite a los ciudadanos acceder a la información para controlar y participar en un gobierno democrático.
Solidaridad	Surge del principio de igualdad, exige que ante desigualdades se tenga la voluntad de acabar con ellas, constituyéndose entonces como una forma de justicia. Existen derechos de los ciudadanos y deberes positivos que los Estados deben positivizar y garantizar para contribuir a la mejora social y de las personas, legitimando así un Estado de Derecho.

Fuente: Elaboración propia a partir de Vázquez, Rodolfo, *Entre la libertad y la igualdad...* op. cit., pp. 149-201.

3.2.2 El Estado de Derecho liberal igualitario

Se distingue entre el Estado de Derecho formal y sustantivo, decantándose por este último para derivar sus condiciones y principios a partir de los derechos humanos y la democracia. Toma las características que ya había postulado Elías Díaz (primacía de la ley, responsabilidad de los servidores públicos, derechos humanos, control de constitucionalidad)²¹⁰ y el origen de los principios (en el principio de soberanía popular) que ha venido sosteniendo la teoría discursiva de Habermas.²¹¹ A estas teorías, Vázquez las delimita conceptualmente y explica los principios normativos que las justifican: imperatividad de la ley, publicidad, autonomía, dignidad e igualdad de la persona.²¹² La tabla 25 muestra las características de un Estado de Derecho y los principios normativos que lo justifican.

²¹⁰ Díaz García, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática*, 8ª ed., Madrid, Taurus, 1981.

²¹¹ Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de la teoría del discurso*, Madrid, Trotta, 1998.

²¹² Vázquez, Rodolfo, *Consenso socialdemócrata y constitucionalismo*, op. cit., pp. 29-87.

Tabla 25. Características y principios normativos según Rodolfo Vázquez

Características del Estado de Derecho	Principios normativos que lo justifican
Primacía de la ley	Principio de imperatividad. Postulado meta-ético que dice cómo debe ser el derecho (creado por autoridad competente, general, no retroactivo, claro y transparente) no cómo es.
Responsabilidad del servidor público	Principio de transparencia. Fortalece los frenos institucionales contra la corrupción.
Derechos humanos	Principios morales básicos. Autonomía, dignidad, igualdad.
Control constitucional	Principio de independencia judicial. Externamente e internamente.

Fuente: Elaboración propia a partir de Vázquez, Rodolfo, *Entre la libertad y la igualdad...* op. cit.

En última instancia, tanto la teoría liberal igualitaria como la concepción robusta que hace del Estado de Derecho pretenden hacer crítica normativa y sugerir fines y medios a seguir para disminuir los problemas coyunturales de las sociedades actuales, la desigualdad desbordada y las patologías que propicia.²¹³

3.2.3 Postura liberal igualitaria frente a la corrupción

Para esta postura, es en la responsabilidad donde se puede anclar el problema de la corrupción y el Estado de Derecho.²¹⁴ La participación dentro de la democracia, necesitara del principio de publicidad para desarrollar la crítica necesaria al gobierno sobre su conducta, su gestión y la eficiencia con la que obtiene resultados.

Así, son los frenos institucionales los que permiten visibilizar, analizar y combatir las interrupciones conductuales que atentan contra el Estado de Derecho, es decir, ponen en evidencia actos de gobierno contrarios al sistema normativo y

²¹³ Para diversos modelos teóricos del Estado de Derecho véase Asís Roig, Rafael de, "Modelos teóricos del Estado de derecho", *Doxa*, núm. 22, 1999, pp. 221-234; Tamanaha, Brian Z., *En torno al Estado de Derecho*, op. cit.; Bingham, Tom, *El estado de derecho*, trad. de Eduardo Medina Mora, México, Tirant lo Blanch, 2018; Agiló, Josep, *En defensa del Estado constitucional de Derecho...* op. cit.; Díaz, Elías, *Ética contra política*, México, Fontamara, 1993, pp. 51-54.

²¹⁴ Para Dworkin la responsabilidad es la base de su teoría moral, misma que utiliza para avanzar sus postulados políticos-jurídicos y conectarlos con las obligaciones de los servidores públicos. En sus palabras: "(...) Nadie puede sensatamente esperar que sus funcionarios han de actuar siempre en función de principios que consideran correctos, pero sí que actúen en función de los principios a los que ellos mismos adhieren. Nos sentimos engañados cuando sospechamos la existencia de corrupción, autointerés político, parcialidad, favoritismo o capricho." Dworkin, Ronald, *Justicia para erizos*, op. cit., posición 2628 de 14432, formato electrónico kindle.

por tanto corruptos. Por ello, la corrupción desde esta perspectiva se vincula a un sistema normativo y no solo político jurídico, de ahí que se pueda hablar de corrupción empresarial, económica, social etc., aunque sea lo público lo más relevante a estudiar en el contexto de un Estado constitucional.

A la hora de analizar normativamente la corrupción, Vázquez señala que se debe precisar la diferencia entre la violación de un sistema de reglas vigente y la violación de un sistema de reglas morales con pretensión de universalidad (sistema normativo crítico y justificante del sistema vigente); debe existir una autoridad o decisor y la violación de un deber contenido en un código normativo, lo anterior se traduce en una deslealtad (valor relacional) a un sistema de reglas que es asumido voluntariamente. Las formas generales de corrupción serían el soborno y la extorsión, la actividad de corromper tendría un efecto destructivo respecto al sistema de reglas vigente, el decisor puede lograr su cometido tanto adhiriéndose retóricamente como creando una red de complicidad, o ambas. Adopta el concepto de corrupción aportado por Garzón Valdés entendido como: “la violación limitada de una obligación por parte de uno o más decisores con el objeto de obtener un beneficio personal extraposicional del agente que lo(s) soborna o a quién extorsiona (n) a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornante o el extorsionado que superan los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado.”²¹⁵

En este sentido, Lifante da un mayor alcance al concepto planteado por Vázquez sobre corrupción y las formas de combatirlo; así, partiendo desde el ámbito público y ante la exigencia de una virtud pública, el valor cívico de la responsabilidad es básico para la postura liberal igualitaria; los valores y principios que deben resultar coherentes con las acciones del sujeto responsable son sometidas por éste a una deliberación responsable, “... el deber del representante se define atendiendo precisamente a la maximización de los intereses de aquello que se representa y que puede ser no solo uno o varios individuos, sino también una institución, o intereses colectivos.”²¹⁶

²¹⁵ Garzón Valdés, Ernesto, “Acerca del concepto de corrupción” en Carbonell, Miguel, Vázquez, Roberto (Coords.), *Poder, derecho y corrupción*, op. cit., pp. 30-31.

²¹⁶ Lifante Vidal, Isabel, *Contra la corrupción...* op. cit., p. 28, formato electrónico kindle.

En cuanto a las estrategias de lucha contra la corrupción, ante la propuesta de Vázquez de intensificar los elementos definitorios de un Estado democrático de Derecho (procedimientos democráticos de toma de decisiones; toma de decisiones previamente acordados; instruir y fortalecer mecanismos de rendición de cuentas), Lifante apunta sobre la preferencia de controlar la discrecionalidad en lugar de eliminarla.²¹⁷

3.2.4 Postura liberal igualitaria frente a la transparencia

De acuerdo con Vázquez, la publicidad de los actos de gobierno, la información gubernamental y la rendición de cuentas son condiciones necesarias para la construcción de un Estado de Derecho.²¹⁸ Lo que se tiene que evitar, es el poder discrecional a través de frenos institucionales contra la corrupción mediante la responsabilidad de los servidores públicos bajo el principio de publicidad. Se exige una ética de la responsabilidad y "...compromisos sólidos fincados en los valores de objetividad y veracidad guiados por principios normativos imparciales y universales."²¹⁹ Lo anterior a partir de un procedimiento deliberativo público en donde los hombres de acción -legisladores, jueces, gobernantes- sepan adecuar sus actos a los principios, y para ello, se requiere que los principios normativos sean públicos o transparentes, así, violar el principio de publicidad implica afectar el Estado de Derecho.²²⁰

Del mismo modo, Lifante considera a la transparencia como uno de los principios que deben regir a un Estado constitucional de Derecho, mismo que tiene implicaciones en la limitación, control del poder político y la garantía de los ciudadanos. Esta perspectiva de la transparencia, vista como obligaciones para el poder público (*ex parte principis*) y derechos para quienes están sometidos al poder (*ex parte populi*) pueden implicar dimensiones que no resultan compatibles. La tabla 26 muestra las diferencias entre las dos dimensiones.

²¹⁷ Ibidem, pp. 30-31, formato electrónico kindle.

²¹⁸ Vázquez, Rodolfo, *Consenso socialdemócrata...* op. cit., pp. 35-47.

²¹⁹ Ibidem, p. 43.

²²⁰ Ídem.

Tabla 26. Diferencia de la transparencia *ex parte populi* y *ex parte principis*

Ex parte principis Obligaciones para el poder público	Ex parte populi Derechos para quienes están sometidos al poder
<ul style="list-style-type: none"> - Optar por un diseño institucional de reparto de competencias para concretar las obligaciones. - Controlar su cumplimiento. - Establecimiento de garantías. - Responsabilidades por su incumplimiento. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dimensión subjetiva. - Derecho de los ciudadanos para poder participar en condiciones de libertad e igualdad en los asuntos públicos. - Libertad de expresión e información.

Fuente: Elaboración propia a partir de Lifante Vidal, Isabel, *Contra la corrupción...* op. cit., p. 165, formato electrónico kindle.

Por todo lo anterior, a la hora de realizar el análisis postpositivista se deben encuadrar las estructuras normativas con su desempeño en base a unos fines establecidos, éstos fines que forman parte del objetivismo mínimo antes precisado dirigen la observación hacia el Estado de Derecho sustantivo que se ha delineado y dentro de él, se debe tomar en cuenta la responsabilidad y transparencia, ya que como se ha mostrado teóricamente, existe una correlación entre la transparencia y la responsabilidad de los servidores públicos con el fortalecimiento del Estado de Derecho.

3.3 La problemática general del Estado de Derecho, la corrupción e impunidad

La postura postpositivista liberal igualitaria del Derecho que se ha venido delineando, debe ser operada para analizar los fenómenos de corrupción e impunidad que deterioran en México un Estado de Derecho sólido que contribuya a la transformación social con base en fines y valores constitucionales. Como ya se ha precisado, posturas metodológicas como las asumidas por Witker y Atienza fomentan concepciones integrativas y holistas de la investigación jurídica.

3.3.1 Estado de Derecho

Si el Estado de Derecho busca dar seguridad y su respeto es básico para lograr los cometidos que una sociedad se propone, ¿Qué está pasando en la realidad del

Estado? ¿Por qué en México se tienen instituciones endeble, que no mejoran las expectativas de la sociedad y en las que persiste la corrupción e impunidad?

Desde una postura jurídico-política, Díaz precisa que el Estado de Derecho se concreta "... en un método político-jurídico encaminado a lograr el respeto y la garantía de los derechos fundamentales del hombre, y, paralelamente, la más plena realización de las dimensiones de racionalidad y libertad real y material en que debe basarse progresivamente la convivencia humana."²²¹ Así, para O'Donnell las realidades del Estado de Derecho en Latinoamérica muestran deficiencias de la legislación en la aplicación de la ley, en el trato entre instituciones estatales y ciudadanos, deficiencias en el acceso al Poder Judicial y a un proceso justo, deficiencias por ilegalidad, así, el sistema legal presenta rupturas, zonas marrones, ciudadanía de baja intensidad.²²² Por otra parte, para el caso de México Cárdenas observa que el Estado de Derecho debe ser reformulado para dar cuenta de las realidades del nuevo Estado en el contexto de la globalización. Los mecanismos de *accountability* verticales y horizontales han perdido fuerza, por lo que se requieren "...órganos de control al poder nacional y transnacional más vigorosos",²²³ así como mayor educación cívica y de valores.

De los anteriores estudios, se observa la importancia que se le da a las condiciones sociales en que se vive como requisito para tener instituciones fuertes que sostengan e impulsen las expectativas de las personas, solo así se puede contribuir a fortalecer la autonomía personal y desarrollar una ciudadanía plural, democrática y crítica que observe, colabore y ponga en cuestión la gestión pública de un gobierno. Por otro lado, cuando existen evidentes desigualdades sociales,²²⁴

²²¹ Díaz, Elías, *Estado de Derecho y sociedad democrática*, op. cit., p.70.

²²² O'Donnell, Guillermo, "Democracia y Estado de derecho", Nexos, México, 2005, [Consulta: 14-07-2022] Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=11405>; O'Donnell, Guillermo, "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales", Miguel Carbonell (coord.), *Estado de derecho. Conceptos, fundamentos y democratización en América Latina*, México, Siglo XXI, 2002, pp. 235-263; Hernández de Gante, Alicia, "Las zonas marrones en el pensamiento de O'Donnell. Reflexiones sobre el caso mexicano", *Revista IUS*, vol. 12, núm. 42, 2018, pp. 109-129, p. 113.

²²³ Cárdenas Gracia, Jaime, Mijangos, María de la Luz, *Estado de derecho y corrupción*, México, Porrúa, 2005, p. 305; Cárdenas Gracia, Jaime, *Manual de Derecho Constitucional*, México, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 831-832.

²²⁴ Piketty, Thomas, *Una breve historia de la igualdad*, trad. Daniel Fuentes, Barcelona, ed. Deusto, 2021.

las instituciones pierden prestigio, la población se desarticula y los intereses de grupos reducidos toman el control de la gestión pública para beneficio propio.

3.3.2 Corrupción

La necesidad de enfocar ampliamente a la corrupción, se ha desarrollado a nivel nacional e internacional sobre todo a partir de la década de los noventa del siglo pasado interviniendo en los diferentes análisis y estudios enfoques que hacen referencia a la concepciones integrativas y holísticas.

En el ámbito internacional, Mungiu- Pippidi sigue la idea de una ética universal para combatir la corrupción, aunque derivado de sus diversos estudios, constata que la realidad evidencia la generación de regímenes que monopolizan el poder utilizando al Estado y sus recursos como patrimonio propio.²²⁵

La corrupción vista como redes criminales transnacionales ha cobrado relevancia en las últimas décadas, y en el marco de las relaciones entre Estados Unidos y México surgen investigaciones periodísticas que hacen énfasis tanto en los paraísos fiscales como en el lavado de dinero. Para Michel, Estados Unidos se ha convertido en el máximo proveedor del mundo tanto del lavado de dinero como del secreto financiero.²²⁶ En el caso del lavado de dinero para contratistas y servidores públicos mexicanos, las investigaciones periodísticas de Bush, muestran el modo de operación y la forma en que clientes, bancos y el sistema inmobiliario de aquel país utilizan el mecanismo para proteger y sacar provecho de activos no investigados a detalle.²²⁷

²²⁵ Mungiu-Pippidi, Alina, "Corruption: Diagnosis and Treatment", *Journal of Democracy*, vol 17, no. 3, 2006, pp. 86-99; "The Experience of Civil Society as an Anti-Corruption Actor in East Central Europe", *ERCAS Working Paper Series, no. 15*, European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building, 2010; "Corruption: Good Governance powers innovation", *Nature*, vol. 518, 2015, pp. 295-297; *The quest for good governance: how societies develop control of corruption*, Cambridge, University Press, 2015; and others, *Index of Public Integrity*, European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building, 2017.

²²⁶ Michel, Casey, *American kleptocracy. How the U.S. created the world's greatest money laundering scheme in history*, New York, St. Martin's Press, 2021.

²²⁷ Jason Buch hace un seguimiento de la forma en que funcionarios públicos lavan el dinero en diversos lugares de Estados Unidos, véase: Buch, Jason, "Siguiendo la ruta del dinero", *Internacional Center for Journalists. Reporting the border*, 2021, [Consulta: 14-07-2022] Disponible en: <https://www.borderhub.org/noticias-especiales/siguiendo-la-ruta-del-dinero/>; "Casos judiciales en Texas muestran que instituciones financieras de EU aceptaron millones robados de México",

Para el caso de México, Cárdenas y Mijangos diagnostican que la corrupción ha debilitado el sistema democrático y las bases del Estado de Derecho.²²⁸ Y desde una panorámica sociológica y política, Sandoval analiza la opacidad en los procesos de privatización y dentro de ellos, el rescate del sistema bancario conocido como Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa).²²⁹ De igual forma, desde una perspectiva política Morris al estudiar los desequilibrios estructurales entre el Estado y la sociedad mexicana, observa que la corrupción ha sido ocupada tanto como problema a resolver -que en campañas políticas sirve para generar legitimidad-, como practica de gobierno que busca controlar a poderes formales y fácticos.²³⁰

3.3.3 Impunidad

Desde un análisis político institucional, Bailey estudia el desempeño democrático mexicano en relación a los hechos delictivos que socavan su funcionamiento incrementando las tendencias de ingobernabilidad, corrupción e impunidad, en lo que denomina las trampas de la seguridad. En el anterior sentido, México presenta carencias en cuanto a la consolidación de un pacto político efectivo, el sistema electoral aísla a las élites gobernantes de la presión pública en lo que respecta a la seguridad, la reforma al sistema de justicia penal ha sido de aplicación lenta, y existe

Internacional Center for Journalists. Reporting the border, 2021, [Consulta: 14-07-2022], Disponible en: <https://www.borderhub.org/noticias-especiales/casos-judiciales-en-texas-muestran-que-instituciones-financieras/>; "Políticos mexicanos aprovechan las debilidades del sistema de registro de bienes raíces en EU para lavar dinero", *Internacional Center for Journalists. Reporting the border*, 2022, [Consulta: 14-07-2022] Disponible en: <https://www.borderhub.org/noticias-especiales/politicos-mexicanos-aprovechan-las-debilidades-del-sistema-de-registro-de-bienes-raices-en-eu-para-lavar-dinero/>

²²⁸ En cuanto a las causas de la corrupción, precisan aquellas de carácter genérico (social, cultural, económicas) que la provocan, y otras más específicas (bajo nivel salarial de los funcionarios públicos, ausencia de garantías laborales adecuadas para servidores públicos, escasa probabilidad de sanciones a funcionarios corruptos, sobrerregulación administrativa, etc.). Cárdenas Gracia, Jaime, Mijangos, María de la Luz, *Estado de derecho y corrupción*, op. cit.

²²⁹ Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira, "Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana", op. cit., p. 5; Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira, *Corrupción y transparencia: Debatendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, op. cit., pp. 121-135.

²³⁰ Morris, Stephen, "La corrupción/anticorrupción de Peña Nieto y la elección de 2018: oportunidades y retos del nuevo gobierno" op. cit.; Morris, Stephen, "Corruption, rule of law and democracy: Concepts, boundaries and oxymora", *Mexican review law new series*, XIII-2, 2021; Morris, Stephen D., "Lo que la corrupción rindió: corrupción y culturas" en *Encrucijada revista electrónica del centro de estudios en administración pública*, número 37, enero-abril, 2021.

un déficit en la creencia y el cumplimiento provocando el incremento de los actos criminales.²³¹

Por otro lado, Vázquez estudia la relación existente en México entre la impunidad y violación a derechos humanos, en donde ésta sirve como contexto para que se realicen conductas que violan aquellos.²³² De acuerdo a lo anterior, la impunidad en México ha propiciado un ambiente fértil para la violación de derechos humanos y la práctica de conductas de corruptas.

Dentro de la idea de una correlación entre la corrupción e impunidad, es posible observar algunas dinámicas sociales que muestran experiencias sobre la corrupción. Diversas encuestas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) dan cuenta de la persistencia de la corrupción (véase anexo 15) y de la prevalencia e incidencia delictiva (véase anexo 16).²³³ De los reportes de este instituto sobre la corrupción, impunidad y cifra negra, se observa como el círculo de la impunidad y corrupción se fortalece si no se desarrolla institucionalidad, es lo que Durand denomina impunidad institucional, aquél cúmulo de circunstancias propiciadas por órganos de gobierno e instituciones particulares que dificultan el desarrollo social de comunidades generando una forma de violencia, y que las incentivan a detonar procesos migratorios como los vistos en los últimos años en las llamadas caravanas migrantes.²³⁴ Así, “...el resultado es un hartazgo generalizado, un cansancio generacional, una desilusión permanente porque una y otra vez se cae y recae en el mismo problema y las promesas electorales son letra muerta.”²³⁵

²³¹ Bailey, John, *Crimen e impunidad. La trampas de la seguridad en México*, trad. Ana Marimón, México, Debate, 2014, p. 25, formato electrónico Adobe Digital Editions.

²³² Vázquez, Luis Daniel, *Impunidad y derechos humanos ¿Por dónde comenzar la estrategia anti-impunidad?*, México, UNAM, IJ, 2021.

²³³ Se hace referencia a la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019 [Consulta: 14-07-2022] Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/>; y a la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2021, [Consulta: 14-07.2022] Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2021/>

²³⁴ Durand Jorge, “Impunidad institucional”, *La jornada*, 16 de enero de 2022, [Consulta: 14-07-2022] Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2022/01/16/opinion/013a2pol>. Durand ha analizado desde una perspectiva antropológica y sociológica las migraciones latinoamericanas hacia Estados Unidos y en específico la migración mexicana donde observa la persistente corrupción de los gobiernos mexicanos a la hora de aplicar las diversas políticas públicas migratorias, véase Durand, Jorge, *Historia mínima de la migración México-Estados Unidos*, México, El Colegio de México, 2016.

²³⁵ Durand Jorge, “Impunidad institucional... op. cit.

Por último, y desde una perspectiva constitucional, Valadés teoriza sobre el constitucionalismo y el fenómeno de la corrupción en los países latinoamericanos, para el jurista en comento la impunidad no se debe a la falta de normas contra la corrupción, si no sobre todo, a la organización del poder en donde prevalece el verticalismo. Por ello propone una serie de temas que desde la clave de un Estado constitucional deberían considerarse para mejorar el Estado de Derecho y el combate a la corrupción. De forma general e interpretando lo dicho por Valadés, se tiene que: 1. Se debe buscar la democratización del poder y combate a la corrupción desde el constitucionalismo democrático, 2. Se deben diseñar instituciones con valoración social de ellas y de los resultados que estas arrojen, 3. Frente al déficit de gobernabilidad, se debe reconstitucionalizar al Estado mediante el consenso constitucional, 4. Se deben tomar en cuenta las experiencias históricas, 5. Se debe buscar la internacionalización del combate a la corrupción, 6. Frente a la gran corrupción, esta debe ser combatida con buenas razones y el análisis del poder.²³⁶

Por lo anterior, se debe tener en cuenta a la hora de proponer posibles mejoras en el combate a la corrupción e impunidad, aquellas que sean compatibles con el ideal de un Estado democrático y constitucional, teniendo en cuenta por ejemplo la revisión de modelos anticorrupción elaborado por la OECD,²³⁷ en donde se establecen las fuentes internacionales de los estándares establecidos en tratados internacionales, sus elementos y los modelos institucionales. Así, el SNA al ser una suerte de híbrido entre los organismos polivalentes anticorrupción, las instituciones de tipo policial y las instituciones preventivas (siendo éste último modelo el que más se asemeja a los comités coordinadores y de participación

²³⁶ Valadés, Diego, "Consideraciones teóricas sobre constitucionalismo y corrupción" en Hernández, Antonio María, Valadés, Diego (coords.) *La constitución y el combate a la corrupción*, México, IJ-UNAM, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2022, pp. 331- 365. Sobre estas categorías teóricas se volverá a la hora de definir los fines constitucionales que sirvan para elaborar la propuesta del presente trabajo de investigación como base para el caso de los fines, funciones y estructura normativa del SNA.

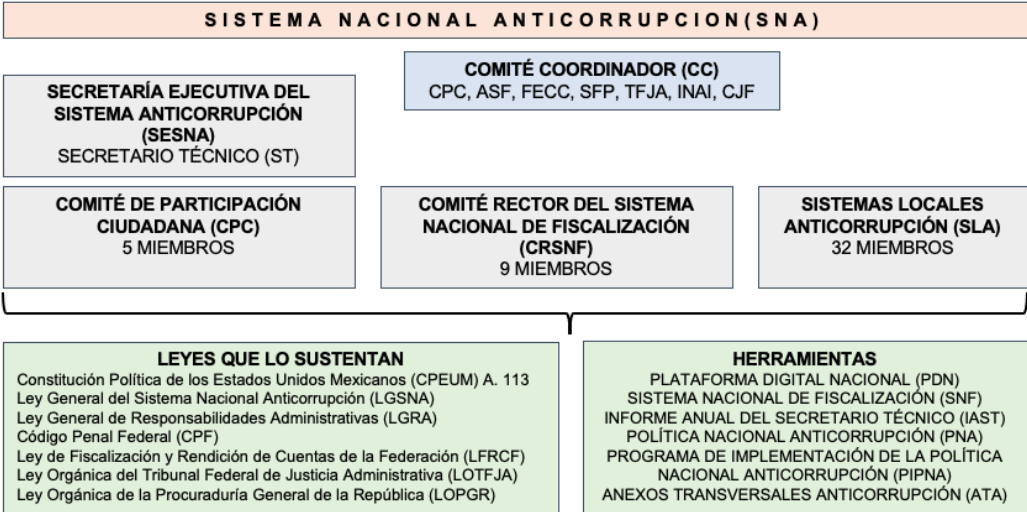
²³⁷ OECD, *Specialised Anti-Corruption Institutions. Review of models, second edition*, OECD Publishing, 2013.

ciudadana), debe buscar combatir eficientemente la corrupción evitando trastocar las estructuras constitucionales democráticas.²³⁸

3.4 SNA: Problemas y propuestas en cuanto a la estructura normativa

Los problemas del SNA en cuanto a su estructura normativa, se relacionan con las diversas figuras jurídicas que este contiene, con la coherencia tanto normativa como de sistema, y de acuerdo con la postura postpositivista, si está diseñada para las finalidades planteadas de acuerdo a un objetivismo mínimo. El cuadro 1 recuerda la estructura organizacional general del SNA, así como las herramientas que utiliza y las leyes en las que se basa.

Cuadro 1. Organización, herramientas y leyes del SNA



Fuente: Elaboración propia.

²³⁸ Cabe destacar lo dicho por la OECD en cuanto a la selección de un mejor modelo, en sus palabras “[...] international standards neither offer a blueprint for setting up and administering a specialised anti-corruption institution, nor advocate a single best model or a universal type of an anti-corruption agency. [...]”, Ibidem, p. 22.

3.4.1 Problemas

Sobre la estructura jurídica que lo conforma, existen varias figuras de todo su entramado institucional que son criticadas, la falta de coherencia conceptual y las diversas situaciones de operatividad de las leyes, procedimientos y procesos que se desarrollan con motivo tanto de su institucionalización (LGSNA) como de las herramientas de combate a la corrupción (LGRA, CPF).

Para analizar los problemas dentro de los componentes normativos y de sistema que conforman el SNA, se pueden distinguir las estructuras normativas que dan forma desde la Constitución y leyes que determinan los modelos institucionales del SNA, así, la tabla 27 concentra los problemas encontrados en la normatividad.

Tabla 27. El SNA y sus problemas de estructura

Problemas
Problemas detectados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<ul style="list-style-type: none"> - Recomendaciones no vinculantes que no atacan el fondo de la corrupción. - Centralización del Sistema Nacional Anticorrupción.
Problemas detectados en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
<ul style="list-style-type: none"> - Comité Coordinador. Dificultad de coordinación a nivel federal y estatal derivado de las diferentes burocracias; poca imperatividad a las decisiones para implementar políticas públicas; su diversidad de integración no permite la autonomía, objetividad e imparcialidad; el presidente no tiene derecho de veto, esta acotado competencialmente a su ley de origen, su intervención es limitada. - Comité de Participación Ciudadana. Poca injerencia de la sociedad civil en la toma de decisiones relevantes del sistema; no se asegura su imparcialidad (pagados por honorarios a cargo del erario público). - Secretaría Ejecutiva. Tiene acotada parte de su autonomía al ser un órgano descentralizado de la administración pública.
Problemas detectados en la Ley General de Responsabilidades Administrativas
<ul style="list-style-type: none"> - Procedimiento de responsabilidades administrativas presenta problemas de tipicidad administrativa y aspectos procesales (exceso de formalismo, sobrecarga de medios de impugnación); no establece parámetros claros para determinar la correspondencia entre conducta-sanción; es difícil acreditar hechos de corrupción para fincar responsabilidades penales derivado del principio de delegación administrativa, el cual se hace efectivo para los niveles de operación y no los mandos directivos de la esfera del gobierno. - No hay juzgados especializados en procedimientos de contratación pública.
Problemas detectados en el Código Penal Federal
<ul style="list-style-type: none"> - Los hechos de corrupción establecidos son complejos y complicados (lingüística y lógicamente) en cuanto a la determinación del servidor público y descripción de la conducta. - Sector Privado: deficiencias en la regulación de responsabilidad penal corporativa derivado de la poca cobertura en el artículo 11-bis del Código Penal Federal a todas las tipologías de corrupción para que aplique responsabilidad corporativa.
Problemas detectados en el Sistema Nacional Anticorrupción
<ul style="list-style-type: none"> - Incompatibilidades en la asignación de competencias de los órganos del SNA; omisión en cuanto a la mecánica de intervención del municipio en el SNA; FECC queda supeditada al Fiscal de la Fiscalía General de la República (FGR) por lo que su labor queda limitada por su poca autonomía (poca relevancia dentro de todo el sistema).

- El SNA sigue sin operar a plenitud, los avances se dan a partir de la Secretaría Técnica; espacios cerrados para la participación ciudadana e interés legítimo a discreción jurisdiccional; experiencia mínima a nivel federal y local.
- El marco jurídico creado en 2016-2017 aunque armonizado y suficiente no unifica criterios de tipos penales de corrupción en todo el país y no crea un régimen de responsabilidad para corrupción entre particulares.
- Autoridades Especializadas. La UIF no pertenece al SNA.
- Los diseños institucionales (SNA) no son suficientes para atacar la corrupción estructural.

Fuente: Elaboración propia a partir de diversos análisis sobre el SNA.²³⁹

Si se analiza la anterior tabla, se puede observar que dentro de los problemas estructurales que presenta el SNA constitucionalmente no se le otorga vinculatoriedad a las recomendaciones que pueda emitir, situación que limita su potencia como sistema, aunque por el otro lado, centraliza las acciones anticorrupción en organismos nacionales que observan desde una panorámica general las dinámicas corruptas sin atender contextos específicos.

Por lo que toca a la LGSNA, el CC tiene dificultades normativas para coordinar el sistema derivado de las diversas burocracias que se encuentran en cada una de las entidades federativas y en los órganos locales que se crean para

²³⁹ Uvalle Berrones, Ricardo, *Restricciones del Sistema Nacional anticorrupción. Análisis de su diseño institucional*, México, UNAM, 2018; Cárdenas Gracia, Jaime, “Mis críticas al Sistema Nacional Anticorrupción” en Cárdenas Gracia, Jaime, Márquez Gómez, Daniel (coords.), *La Ley General de Responsabilidades Administrativas: un análisis crítico*, México, IJUNAM, 2018; Torres Palmer, Alejandro, Herrera Pérez, Alberto, Herrera Montes, Eduardo Alberto, *Ley General del Sistema Anticorrupción. Análisis crítico*, México, Insurgentes Sur 2453, piso 12, Col. Tizapan, 2018; Márquez Gómez, Daniel, “Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos: aspectos procesales” en Cárdenas Gracia, Jaime, Márquez Gómez, Daniel (coords.) *La Ley General de Responsabilidades Administrativas...* op. cit., pp.89-113; López Olvera, Miguel Alejandro, “El control de las contrataciones públicas en México. Propuestas para evitar la corrupción” en López Olvera, Miguel Alejandro, Cancino Gómez, Rodolfo (coords.), *La contratación pública y el Sistema Nacional Anticorrupción*, México, IJUNAM, 2020, pp. 93-112; Aceves Gutiérrez, Laura Emilia, “Comentario a la Ley General de Responsabilidades Administrativas”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo LXVIII, Número 271, Mayo -Agosto 2018, pp. 949-957; Ángeles González, Luis Darío, *Las responsabilidades administrativas en el sistema nacional anticorrupción*, México, Impunidad cero, 2018, [Consulta: 15-jul-2022] Disponible en: <http://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=61&t=responsabilidades-administrativas-en-el-sistema-nacional-anticorrupcion>; Gutiérrez Parada, Oscar, Muñoz Díaz, Pablo Francisco, *Sistema Nacional Anticorrupción*. op. cit., pp. 93-140; Hill, Benjamín, “Éxito y fracaso en el combate a la corrupción”, *El Financiero*, 2022, [Consulta: 15-07-2022] Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/benjamin-hill/2022/03/22/exito-y-fracaso-en-el-combate-a-la-corrupcion/>; Lawyers Council for Civil and Economic Rights, *Evaluación Anticorrupción en Latinoamérica 2020*, Nueva York, Ed. Vance Center, 2020, pp. 22-26, [Consulta: 15-07-2022] Disponible en: <https://www.vancecenter.org/our-programs/lawyers-council/eal2020>; Lawyers Council for Civil and Economic Rights, *Evaluación Anticorrupción en Latinoamérica 2021/2022*, Nueva York, Ed. Vance Center, 2021, pp. 52-57, [Consulta: 15-07-2022] Disponible en: <https://www.vancecenter.org/our-programs/lawyers-council/eal2020>

el combate a la corrupción, provocando una diversidad de normas y reglamentos que dificultan la operación eficiente. En cuanto al CPC, a pesar de estar conformado por miembros de la sociedad, las decisiones que toman dentro del sistema son de poca relevancia y por tanto acotan la participación social efectiva en el diseño y aplicación de políticas públicas. Para el caso de la SESNA, originariamente está diseñada como un órgano descentralizado perteneciente a la administración pública y por tanto, aunque alejada de la primera jerarquía administrativa del gobierno, sigue dependiendo de él, por ello, puede perder cierta autonomía de origen a la hora de diseñar, aplicar y dar seguimiento a las políticas anticorrupción.

En cuanto a la LGRA y el procedimiento de responsabilidad administrativa, presenta exceso de formalismo, sobrecarga de medios de impugnación y falta de claridad en la relación conductas-sanciones, aunado al poco uso de dicha ley derivado de problemas de nombramiento de magistrados administrativos, mismos que en conjunto han provocado demora en cuanto a la impartición de justicia, necesaria para crear y adecuar criterios jurisprudenciales que perfeccionen este instrumento procedimental.

Por lo que toca al CPF sobre delitos por hechos de corrupción, éstos hechos son considerados complejos y difíciles de probar en cuanto a la determinación de un servidor público y la conducta corrupta cometida; además no se precisa con claridad la responsabilidad penal corporativa mermando por ello la lucha contra la corrupción en el sector privado.

En general, el SNA presenta incompatibilidades de competencias, poca intervención del municipio en el sistema, debilidad institucional de la FECC al depender jerárquicamente de la FGR, diseños institucionales poco funcionales y órganos importantes en la lucha contra la corrupción que no se encuentran dentro del sistema como la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) del Servicio de Administración Tributaria (SAT) u órganos de competencia electoral como la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEPADE).

Por todo lo anterior, cabe precisar analíticamente si el SNA desde su estructura normativa ha contribuido a disminuir la corrupción y fortalecer el Estado de Derecho en México, para ello se utilizan las teorías epistémicas, sociológicas,

filosóficas y administrativas del Derecho que han sido descritas en anteriores capítulos.

Desde la epistemología del conocimiento propuesta por Zemelman y apuntalada jurídicamente por Witker (supra capítulo 1), se puede realizar la siguiente pregunta: ¿Cómo la postura postpositivista analiza los problemas de la estructura del SNA? Aquí, lo que se pregunta es por lo dado (lo formal) y en este sentido se puede responder que las estructuras normativas del SNA aunque suficientes para su puesta en marcha, dificultan su correcta dinámica derivado de la centralización excesiva y la poca vinculatoriedad que tiene, lo dado no es suficiente para combatir la corrupción en México. En cuanto a la coyuntura, la pregunta: ¿Cómo los problemas modifican la postura postpositivista sobre el análisis de la estructura del SNA?, lo que se puede responder es sobre lo dándose (interpretación), en donde se observa que el poco uso normativo de las leyes anticorrupción derivado de problemas políticos, ha hecho que el sistema se desarrolle con lentitud y aún no se retroalimente de su propia dinámica por lo que la interpretación normativa sigue en suspenso hasta que se normalice el uso de dichas leyes.

Por otro lado, desde la sociología jurídica que propone Luhmann (supra capítulo 2), a la pregunta: ¿El sistema jurídico (autopoietico) tiene un mecanismo para combatir la corrupción (sistematizado mediante lenguaje jurídico) en el SNA? Se puede responder que formalmente sí se tiene un mecanismo normativo que intenta combatir la corrupción en México, el problema es la lentitud con que se ha implementado, lo que provoca que la información con que se alimenta y fortalece (criterios jurisprudenciales) todavía no tenga la fuerza necesaria para dar solvencia institucional al sistema.

Desde la filosofía jurídica propuesta por Vázquez (supra capítulo 2), a la pregunta: ¿El SNA ha sido coherente a la definición del sistema y normas jurídicas que lo estructuran para desenvolverse formalmente a la hora de ejecutar políticas públicas? Se puede responder afirmativamente en cuanto a la idea de un sistema elaborado con normas jurídicas constitucionales y legales que permiten crear políticas públicas, sin embargo, es poca la información que se tiene para crearlas,

y lo anterior es nuevamente derivado del poco uso del sistema normativo que se le ha dado al SNA.

Por último, desde la perspectiva administrativa de Roldan (supra capítulo 2), a la pregunta: ¿Cómo se enlazan y operan los componentes normativos internacionales, constitucionales y legales del SNA para combatir la corrupción? Se puede responder que el SNA sigue un complejo sistema de normas que entrelazan lo internacional con lo constitucional y legal, el aspecto formal normativo está elaborado para responder a una complejidad de conductas corruptas y se ayuda para ello de la experiencia internacional, sin embargo, la dinámica estructural nacional del combate a la corrupción no logra crear experiencias jurisdiccionales que fortalezcan las instituciones y leyes que la combaten.

Por todo lo anterior, se puede concluir que estructuralmente el SNA está conformado como un sistema complejo de normas que resguardan instituciones que en la forma, a pesar de sus deficiencias de diseño, generan un marco básico normativo para fortalecer el Estado de Derecho y generar políticas públicas de combate a la corrupción. Dicho sistema no se ha afianzado porque no se ha utilizado habitualmente y por tanto no ha logrado fortalecerse estructuralmente, así, el inicial fortalecimiento del Estado de Derecho con la creación del SNA no se ve retribuido por su puesta en marcha y por tanto la corrupción no ha disminuido.

Así, frente a la siguiente pregunta de investigación: ¿Por qué el SNA no ha sido eficaz para la disminución de la corrupción y el fortalecimiento del Estado de Derecho en México? Se verifica que la primera respuesta tiene que ver con la estructura normativa, es decir, que desde su creación se han observado problemas en su estructura que le han evitado desarrollarse y consolidarse.

3.4.2 Propuestas

De forma general, y al observar la poca dinámica que las estructuras normativas del SNA padecen, es imperativo exigir el uso de las mismas para provocar que el sistema sea reconocido a nivel nacional y estatal, impulsando el desarrollo interno a través de las resoluciones judiciales, los criterios jurisprudenciales, la doctrina y la investigación documental y empírica. Sólo el uso cotidiano de la normatividad puede

sacar a la luz diversos problemas competenciales, de coherencia normativa o de interpretación, ponderación y subsunción. Constitucionalmente se empieza a deliberar sobre un posible derecho humano para vivir libres y protegidos de la corrupción, por lo anterior se debe evitar la inoperancia y dilación a la tutela efectiva.²⁴⁰

En cuanto a la LGRA, se debe mejorar el marco de los mecanismos preventivos del SNA (PDN, Sistema de Información Pública de Contrataciones, sanciones impuestas), fortalecer normativamente la denuncia ciudadana, la transparencia, tutela efectiva y las declaraciones de funcionarios.²⁴¹ De igual forma, es necesario que se incremente el uso y manejo de las responsabilidades administrativas para analizar de mejor manera qué sanciones se impugnan, las razones que se hacen valer y la integración de los procedimientos.²⁴²

Por lo que toca a los tribunales administrativos locales y derivado en muchos casos de su reciente creación, es necesario desarrollar metodologías que les permitan apropiarse de antecedentes relevantes, técnicas comparativas de precedentes y criterios de otros tribunales.²⁴³

Por último, los diseños institucionales, aunque funcionales pueden mejorar estructuralmente para hacer eficientes las dinámicas de trabajo y las políticas públicas que se implementen.

3.5 SNA: Problemas y propuestas en cuanto a su función

Los problemas del SNA en cuanto a su función, tienen que ver con el desempeño de los órganos del SNA y la repercusión de políticas públicas ancladas en

²⁴⁰ Guzmán Palma, David Ulises, “La dilación judicial, un obstáculo para el cumplimiento de la tutela judicial efectiva en materia de responsabilidades administrativas, en Cárdenas Gracia, Jaime, Venegas Álvarez, Sonia et. al. (coords.), *Reforma judicial y combate a la corrupción en México*, México, Tirant lo Blanch, 2021.

²⁴¹ López Olvera, Miguel Alejandro, “El control de las contrataciones públicas en México. Propuestas para evitar la corrupción” en López Olvera, Miguel Alejandro, Cancino Gómez, Rodolfo (coords.), *La contratación pública...* op. cit., pp. 93-112.

²⁴² Ángeles González, Luis Darío, *Las responsabilidades administrativas...* op. cit.

²⁴³ Juárez Herrera, Denisse, “Enjuiciamiento de servidores públicos y particulares. Su problemática a nivel local” en Cárdenas Gracia, Jaime, Venegas Álvarez, Sonia et. al. (coords.), *Reforma judicial...* op. cit., pp. 295-338.

estructuras normativas que se ejecutan y que pueden ser percibidas. Se busca identificar el impacto que ha tenido el SNA en el combate a la corrupción, en el fortalecimiento del Estado de Derecho y la forma en que la sociedad percibe los beneficios del sistema. Se analizan entonces los problemas y se postulan propuestas para el mejoramiento del SNA.

3.5.1 Problemas

En cuanto a sus funciones, del análisis dogmático y de los informes de los órganos del SNA se desprenden pocos avances trascendentales, derivado de la escasa voluntad política para impulsar el sistema, los procedimientos que contiene y los nombramientos de diversas autoridades esenciales para su correcto funcionamiento; prácticas generalizadas que afectan por igual al sistema nacional y a los diversos sistemas estatales. La tabla 28 muestra las principales fallas percibidas de acuerdo a su función.

Tabla 28. El SNA y sus fallas de función

Problemas
Problemas detectados en la Ley General de Responsabilidades Administrativas
<ul style="list-style-type: none"> - Falta de especificidad, claridad o definición en relación con otras legislaciones o regulaciones. - Dilación judicial en materia de responsabilidades administrativas. - Falta de certeza para decidir los casos de faltas graves. - Bajo nivel de presentación de quejas, denuncias, investigación y sanción. - Falta de especialización judicial anticorrupción en tribunales federales y locales.
Problemas detectados en el Sistema Nacional Anticorrupción
<ul style="list-style-type: none"> - Insuficiente voluntad política para su ejecución, recursos económicos y humanos inadecuados para las agencias anticorrupción, insuficiente independencia judicial y/o de los órganos de procuración de justicia y capacitación inadecuada de funcionarios. - Aplicación o inaplicación del SNA con base en líneas políticas y poca participación de la sociedad, así como demora en la aplicación de la Política Nacional Anticorrupción. - El SNA no ha tenido la funcionalidad en la administración pública y en el Poder Judicial. - Ausencia de asesorías de riesgo sobre programas de cumplimiento regulatorio y protocolos de investigación para el sector privado. - Poca correspondencia entre la Plataforma Digital Nacional y la Plataforma Nacional de Transparencia de la LGTAIP.

Fuente: Elaboración propia a partir de diversos análisis sobre el SNA. ²⁴⁴

²⁴⁴ Guzmán Palma, David Ulises, op. cit., pp. 247-293; Tron Petit, Jean Claude, "IPRA: columna vertebral del proceso sancionador" en Cárdenas Gracia, Jaime, Márquez Gómez, Daniel (coords.) *La Ley General de Responsabilidades Administrativas...* op. cit., pp. 44-45; Lawyers Council, *Evaluación Anticorrupción en Latinoamérica...*, op. cit., pp. 32-35; Lawyers Council for Civil and Economic Rights, *Evaluación Anticorrupción en Latinoamérica 2021/2022...*, op. cit., pp. 63-66;

Si se observa la anterior tabla, se percibe que la LGRA al no contar con los juzgadores necesarios para aplicarla provoca dilación de justicia administrativa que evita que se desarrolle la institucionalidad necesaria para que tome fuerza el combate a la corrupción desde la jurisdicción administrativa; de igual forma se percibe la falta de capacitación de los operadores jurídicos y de la sociedad en general para impulsar acciones trascendentales que provoquen un círculo virtuoso entre la sociedad y el procedimiento de responsabilidades administrativas.

En general, el SNA no ha generado una voluntad política que lo impulse a su continuo perfeccionamiento, su funcionalidad y eficacia ha sido limitada derivado de su lenta conformación, gestión y puesta en práctica de la PNA.²⁴⁵ De igual forma, el SNA ha tenido poca difusión en la sociedad en general y en la opinión pública, más allá de asociaciones específicas dedicadas al combate a la corrupción, no se conoce a profundidad el sistema ni sus posibilidades.

Por otro lado, se pueden analizar los organismos y programas más importantes del SNA para identificar el funcionamiento real que ha tenido desde su creación. En cuanto al CC y el CPC, ellos son quienes establecen las pautas que deben seguirse en la creación, aplicación y seguimiento de políticas públicas contra la corrupción; y en cuanto a la ejecutoriedad de las mismas, las lleva a cabo la SESNA, así, desde su creación han elaborado una serie de informes de labores que dan cuenta de su actuación (véase anexo 17).

De los informes, se observa como en sustancia tanto el CPC como el CC trabajan en coordinación,²⁴⁶ mientras el primero propone líneas de acción para combatir la corrupción, el segundo las aprueba y las califica, lo anterior debido a las competencias específicas dadas a cada uno. Dentro de las acciones relevantes de CPC destacan: el mandato para generar la PNA (2017) y su programa de

Juárez Herrera, Denisse, "Enjuiciamiento de servidores públicos y particulares. Su problemática a nivel local" en Cárdenas Gracia, Jaime, Venegas Álvarez, Sonia et. al. (coords.), *Reforma judicial...* op. cit., pp. 295-338; Márquez Daniel, "La reforma judicial y el combate a la corrupción Activismo judicial y responsabilidad por actos jurisdiccionales: ¿Quis custodiet ipsos custodes?" en Cárdenas Gracia, Jaime, Venegas Álvarez, Sonia et. al. (coords.), *Reforma judicial...* op. cit., pp. 151-184.

²⁴⁵ La PNA es un plan estratégico de largo plazo que define un diagnóstico y prioridades compartidas a escala nacional. Cuenta con 4 ejes para combatir la corrupción.

²⁴⁶ En el título segundo de la LGSNA se establece el objeto del SNA (cap.1) y lo relativo al CCSNA (cap.2 art. 8- art.14) y al CPCSNA (Cap.3 art. 15- art. 23).

Implementación (2021), la aprobación de la propuesta del CPC para crear el Formato Nacional para la Declaración Patrimonial y de Intereses (FNDPI) (2017) así como el cambio de dicho formato (2019); la aceptación de un Modelo de Plataforma Digital Nacional, diversas recomendaciones no vinculantes,²⁴⁷ un exhorto,²⁴⁸ y la creación de una nueva metodología para la implementación de la PNA (2019).

Si se analizan las acciones realizadas por los organismos se pueden precisar algunos puntos. En cuanto a la PNA,²⁴⁹ esta ha seguido un camino lento de discusión (2017), creación (2018), análisis, reformulación (2019) y puesta en marcha a través del Programa de Implementación de la Política Nacional Anticorrupción (PIPNA)²⁵⁰ en 2022. Así, las directivas que lo conforman y que deberán ser analizadas temporalmente, recién se empiezan a ejecutar, esto es, 7 años después de la creación constitucional del SNA.

Sobre el FNDPI, fue propuesto por el CPC en 2017 y reformulado por la SFP en 2019, por lo que la homogeneidad del mismo para empezar a generar información útil es reciente. Para el caso de la PDN²⁵¹ -misma que de acuerdo a la

²⁴⁷ Al momento se han emitido tres: Comité Coordinador del SNA, “Recomendación no vinculante a las legislaturas de los estados, relacionada con la selección de jueces y magistrados”, *Informe Anual 2017*, [Consulta: 15-07-2022] Disponible en: <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2021/06/1.-recomen-jueces-y-magistrados.pdf>; Comité Coordinador del SNA, “Recomendación no vinculante a los Congresos de las entidades federativas, para que se realicen las reformas legales conducentes para funcionamiento de los Sistemas Locales Anticorrupción”, *Informe Anual 2020*, [Consulta: 15-07-2022] Disponible en: https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2021/08/2Recomen_Sist_locales_fiscalizacion.pdf; Comité Coordinador del SNA, “Recomendación no vinculante para interconectarse con la Plataforma Digital Nacional”, *Informe Anual 2021*, [Consulta: 15-07-2022] Disponible en: https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2022/03/Recomen_PDN-27Ene2022.pdf

²⁴⁸ Secretaría Ejecutiva del SNA, *Exhorto 001 de 2 de febrero de 2018*, [Consulta: 15-07-2022] Disponible en: <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2021/06/1.-Exhorto-Caso-Odebrecht.pdf>

²⁴⁹ Política Nacional Anticorrupción, DOF 25-02-20, [Consulta: 15-07-2022] Disponible en: <https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/>

²⁵⁰ Programa de Implementación de la Política Nacional Anticorrupción, DOF el 8-03-2022, [Consulta: 15-07-2022] Disponible en: [https://www.sesna.gob.mx/programa-implementacion-pna/](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5644868&fecha=08/03/2022#:~:text=El%20Programa%20de%20Implementaci%C3%B3n%20de%20la%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20Anticorrupci%C3%B3n%20entrar%C3%A1,Nacional%20Anticorrupci%C3%B3n%2C%20Ricardo%20Salgado%20Perrilliat; y en la página de la SESNA, [Consulta: 15-07-2022] Disponible en: <a href=)

²⁵¹ La Plataforma Digital Nacional es un mecanismo que integra diversos sistemas que en conjunto permiten observar el desarrollo del fenómeno de la corrupción y la forma en que se combate. Es administrada por el Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva de acuerdo a la LGSNA (Título cuarto, capítulo único, art. 48- art. 56).

LGSNA debe contener información sobre: 1. Declaraciones, 2. Servidores Públicos en declaraciones, 3. Sancionados, 4. Fiscalización, 5. Denuncias, 6. Contrataciones- su elaboración ha demorado y al momento se cuenta con la versión 1.0 que contiene datos reales de los sistemas 1,2,3 y 6, por lo que su funcionalidad no está operando óptimamente después de 7 años de la creación del SNA.²⁵²

De igual forma, otra de las obligaciones derivada del artículo 57 de la LGSNA, es la generación de un informe anual sobre procedimientos con sanción firme e indemnizaciones efectivamente cobradas, mismo que es elaborado por el Secretario Técnico de la SESNA.²⁵³ Cabe destacar que en el año 2017 el informe no se realizó, en 2018 fue realizado por medio del establecimiento de los “Lineamientos Técnicos Generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el Título Quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia.” Para el año 2019 se llevó a cabo por la Unidad de Vinculación con el SNA de la Secretaría de la Función Pública; en el 2020 por la Unidad de Transparencia y Políticas Anticorrupción de la SFP. Es hasta el 2021 cuando se lleva a cabo por primera vez directamente por el Secretario Técnico de la SESNA.

En dicho informe anual se observa lo que puede ser uno de los elementos que mayor justificación le pueden dar al SNA. El informe realizado por el Secretario Técnico arroja los procedimientos administrativos a nivel nacional y de las entidades federativas, las sanciones económicas y la recuperación de activos derivadas de las mismas. El aspecto positivo es que ya se tiene una base sobre la cual trabajar para identificar avances o retrocesos.²⁵⁴ Lo negativo es que se ha demorado en exceso la implementación y homologación de criterios de dicho informe, ya que es hasta el

²⁵² Plataforma Digital Nacional, [Consulta: 15-07-2022] Disponible en: <https://www.plataformadigitalnacional.org/>

²⁵³ La SESNA tiene delimitada sus funciones en la LGSNA (cap. IV, sección I, art. 24-29) y está conformada por la Comisión Ejecutiva (sección II, art. 30- 32) y el Secretario Técnico (sección III, art. 33- art. 35).

²⁵⁴ Debe recordarse que de acuerdo al artículo 113 de la CPEUM y al artículo 1 de la LGSNA este es el objeto del SNA.

2022 cuando se presenta la primera versión del mismo analizando información de los años 2020 y 2021. Se necesitan más años para que este mecanismo se consolide y muestre a plenitud la radiografía de los lugares en donde se debe atacar la corrupción (véase anexo 18).

Por otra parte, otro de los elementos importantes con que cuenta el SNA es el SNF mismo que tiene por objeto establecer acciones y mecanismos de coordinación entre sus integrantes, para compartir información y experiencias sobre los procesos de fiscalización a nivel nacional y en las entidades federativas.²⁵⁵ Es el Comité Rector -conformado por la ASF, la SFP y siete miembros rotatorios de entre las entidades de fiscalización superiores locales, y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas- el que se encarga de administrar el SNF. En la práctica y desde 2018, el Comité Rector formó 7 grupos de trabajo interinstitucionales para analizar diversos temas sobre la forma de coordinarse y homologarse (en 2020 se reorganizaron dichos grupos para formar 5 grupos). En cuanto a las líneas de acción, destaca el intento por ciudadanizar el combate a la corrupción e impunidad y el fortalecimiento de la profesionalización del SNF.

Por último, en cuanto a la fiscalización y derivado de los informes que ha rendido el Comité Rector lo que se advierte es la tardanza para desarrollar criterios de homologación que permitieran contabilizar la fiscalización federal y estatal, esta dispersión de metodologías merma la identificación de problemas y estrategias a seguir y por ello es difícil verificar avances sistematizados de la contabilidad nacional. En otro sentido, se puede observar la disminución tanto de auditorías realizadas por la ASF como la promoción de responsabilidades administrativas en el periodo de tiempo que va de 2018 hasta 2021. Cabe preguntarse si la disminución se debe a la discrecionalidad política en la selección de casos por parte de las autoridades fiscalizadoras o a la conducta apegada a la ley de los servidores

²⁵⁵ El SNF se encuentra estipulado en la LGSNA (Título tercero, capítulo único, art. 37- art.47). Dicho sistema está conformado por la Auditoría Superior de la Federación; la Secretaría de la Función Pública; las entidades de fiscalización superiores locales, y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.

públicos; es necesario homologar los criterios para ir evolucionando en el descubrimiento de hallazgos (véase anexo 19).

Otro pilar del SNA es la FECC, entidad dependiente de la FGR y por tanto sometida a su orden jerárquico y estructura.²⁵⁶ Desde su creación la FECC ha rendido dos informes, mismos que dan cuenta de los problemas iniciales de presupuesto, estructura, gestión y algunas recomendaciones para el mejoramiento de la persecución de este tipo de delitos (véase anexo 20). Del análisis de sus informes, se puede observar que en cuanto a los problemas coyunturales se acusa falta de presupuesto y la transición estructural de una Procuraduría General de la República (PGR) a una FGR, además de la inconclusa implementación del Nuevo Sistema Penal Acusatorio (NSPA). Por lo que toca a los recursos humanos, éstos no son los suficientes como para enfrentar eficientemente las investigaciones por supuestos delitos de corrupción, lo anterior se corrobora con las carpetas de investigación: 950 y 6 judicializaciones en el primer reporte y 1,688 con 22 judicializaciones en el segundo, números muy bajos como para percibir un real combate a la corrupción por la vía jurisdiccional penal. Los que más denuncian son los particulares y los más denunciados son Petróleos Mexicanos (PEMEX) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); los probables delitos más denunciados son el peculado y el uso ilícito de atribuciones y facultades.

Por todo lo anterior y ante la propia sugerencia de la FECC sobre su reestructuración, así como la ampliación de competencias y participación de la sociedad civil, es pertinente precisar que la labor de esta fiscalía ha estado por debajo de las expectativas y no ha sido una herramienta eficaz para combatir la corrupción.

²⁵⁶ La FECC se encuentra dentro de la estructura de la FGR de acuerdo al artículo 11 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República. Goza de autonomía técnica y de gestión en el ámbito de su competencia y tiene como facultad la investigación y persecución de los delitos contenidos en el Título Décimo del Libro Segundo del Código Penal Federal (art. 13). La constitución formal de la FECC queda asentada en el Acuerdo A/003/19 publicado en el DOF el 1-03-2019, por último, el 11 de marzo de 2019 el Fiscal General de la República designa como primer fiscal anticorrupción a María de la Luz Mijangos Borja.

Dentro de la administración pública federal, la Secretaría de la Función Pública competencialmente tiene la función de gestionar el combate a la corrupción mediante los mecanismos propuestos por el SNA.²⁵⁷ Gran parte de la percepción sobre el combate a la corrupción queda determinado por las políticas públicas y procedimientos administrativos que realiza esta secretaría. Sobre las principales acciones en materia de fiscalización y sanción de conductas administrativas que desde el año 2016 al año 2021 ha realizado, se percibe que las constancias de registros de servidores públicos sancionados y las sanciones han venido disminuyendo año con año. La mayor causa de sanción en la administración pública federal es tanto el incumplimiento de la declaración patrimonial como la negligencia administrativa. En cuanto a la auditoría gubernamental, son los actos de fiscalización los que el último año han aumentado, los demás rubros sobre auditoría de obras y acciones realizadas por los OIC bajan demasiado en 2021 con respecto a años anteriores. A grandes rasgos se ha mantenido la tendencia a la baja fiscalización de la administración pública federal, de ahí que la percepción de un combate certero a la corrupción se mantenga en niveles bajos (véase anexo 21).

En otro ámbito, otro órgano perteneciente al SNA es el INAI²⁵⁸ mismo que brinda información necesaria para observar el comportamiento de las autoridades y poder generar políticas públicas acordes a realidades observables. De acuerdo a los informes de labores de los años 2015 a 2021, el instituto se ha concentrado en la participación de las sesiones ordinarias y extraordinarias del CC y en realizar actividades de difusión y apoyo al SNA.²⁵⁹ De los mencionados documentos, no se observa una aportación sustancial y significativa a apuntalar el sistema anticorrupción y por tanto, se puede decir que esta institución no ha tenido la relevancia que se esperaba.

En cuanto al Poder Judicial de la Federación (PJF), es el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) quién pertenece al CC y quien tramita procedimientos

²⁵⁷ El Comité Coordinador del SNA se integra entre otros por la Secretaría de la Función Pública (CPEUM, art. 113 fra. I; LGSNA, art. 10).

²⁵⁸ Art. 113 de la CPEUM y Art. 10 fra. VI de la LGSNA.

²⁵⁹ Véase los informes del INAI, [Consulta: 16-07-2022] Disponible en: https://micrositios.inai.org.mx/informesinai/?page_id=75

administrativos y sanciona a sus servidores públicos²⁶⁰ (véase anexo 22). De los datos de sus informes se puede observar como el PJJ ha ido adaptando las disposiciones anticorrupción a sus estándares de actuación para intentar coordinarse institucionalmente con el SNA. Es a partir del año 2018, donde se identifican acciones encaminadas al control de procedimientos y sanciones de servidores públicos por parte de la Dirección General de Responsabilidades Administrativas, mismos que disminuyen de 2019 a 2021, lo mismo que las sanciones y los servidores públicos sancionados. Se percibe en general que dentro de la coyuntura de la reforma judicial de 2021 y del reciente incremento de presupuesto destinado para combatir la corrupción,²⁶¹ se está ante la oportunidad de dinamizar su combate. Por otro lado, se hace necesario el desarrollo de criterios jurisprudenciales que analicen, orienten y profundicen en el uso de la legislación anticorrupción.

Por lo que toca al Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), las acciones realizadas desde el año 2015 han estado encaminadas a difundir la reforma constitucional del SNA y a la generación de tres acuerdos para adecuarse a la inexistencia de salas exclusivas para el trámite de responsabilidades administrativas. Así, en 2017 se crea una Sala Auxiliar en tanto se aprueba la designación de los nuevos magistrados especializados en estos procesos,²⁶² en 2020 se crea un nuevo Reglamento Interior que establece las facultades de la Tercera Sección (art. 50 fra. V, Capítulo VIII arts. 61 y 62),²⁶³ y un último acuerdo en 2021 que reforma el reglamento anterior en donde se unifican materias reservadas a la Sala Auxiliar en Materia de Responsabilidades.²⁶⁴ De las estadísticas de dicha Sala, se observa que el incremento de asuntos ingresados y concluidos ha ido en

²⁶⁰ El CC del SNA se conforma con un representante del Consejo de la Judicatura Federal (CPEUM, Art. 113 fra. I; LGSNA, Art. 10).

²⁶¹ Decreto por el que se reforman los artículos 97, 99, 100 y 105 de la CPEUM publicado en el DOF 11-03-2021, [Consulta: 16-07-2022] Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5613325&fecha=11/03/2021

²⁶² Acuerdo publicado en el DOF 18-07-2017, [Consulta: 16-07-2022] Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5490567&fecha=18/07/2017

²⁶³ Acuerdo publicado en el DOF 17/07/2020, [Consulta: 16-07-2022] Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596945&fecha=17/07/2020

²⁶⁴ Acuerdo publicado en el DOF 14/04/2021 [Consulta: 16-07-2022] Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5615829&fecha=14/04/2021

aumento desde la puesta en marcha de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, las más de 400 sentencias que se acumulan sobre la materia para el año 2021, son indicador de que se debe continuar y reforzar el impulso del sistema de responsabilidades administrativas por faltas graves. Es en este tipo de procesos donde se debe empezar a generar la doctrina y sociología para explicar y describir los alcances y deficiencias de una parte importante de los hechos generadores de corrupción (véase anexo 23).

En otro sentido, si se observa el presupuesto que ha recibido el SNA se tiene que precisar que desde su creación los distintos órganos que lo conforman han ido recibiendo diversas cantidades en donde a grandes rasgos el presupuesto se ha mantenido constante con alzas y bajas, sobre todo con el cambio de gobierno pero siempre dentro de los rangos previos, la dinámica de que ante un cambio de gobierno se baje el presupuesto y a partir de sus necesidades se vaya adecuando al alza o baja se observa en los años 2019 a 2022. Para el caso de la SESNA y la FECC, los presupuestos no siempre los consideran debido a la demora de su creación o designación de funcionarios. En general, se puede afirmar que existe presupuesto constante en los organismos y que para saber cuánto de ese presupuesto se destina al combate a la corrupción se tiene la herramienta de los Anexos Transversales Anticorrupción (ATA) (Véase anexo 24).

De acuerdo a lo anterior, con la aprobación de la PNA en 2020, el Secretario Técnico de la SESNA ha elaborado la metodología para pedir presupuesto específico dirigido al SNA, lo anterior por conducto de la SHCP mediante la creación de los ATA, mismos que están anclados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de los años 2021 y 2022.

De acuerdo a lo anterior, se percibe que el eje que más presupuesto tiene es el 1. Combatir la corrupción y la impunidad, mientras que el órgano con más presupuesto destinado a combatir la corrupción dentro del SNA es el CJF, el que menos presupuesto destinado tiene es el INAI. La SESNA como órgano encargado de gestionar las políticas públicas del SNA tiene un bajo presupuesto, así como la FECC. En general se puede precisar que es tardía la implementación de los ATA, sobre todo teniendo en cuenta que el sistema fue creado en 2015 y que es hasta el

año 2022 cuando se comienza a dar seguimiento a la implementación de la PNA a través de los 4 ejes que la sustentan (véase anexo 25).

Por lo que toca a la parte del SNA referente a la implementación normativa y orgánica de las entidades federativas, de acuerdo al informe Conformación de la Estructura Operativa y Armonización Legislativa de los Sistemas Locales Anticorrupción elaborado por la SESNA, con los nombramientos realizados en 2021 se da por concluida la integración de los sistemas estatales, aunque faltan los fiscales anticorrupción de Baja California y Baja California Sur. La armonización legislativa en apego a la LGSNA, ya se ha realizado en cada uno de los congresos locales.²⁶⁵ Por lo que toca a las Políticas Estatales Anticorrupción (PEA), a enero de 2022, 18 estados cuentan con política anticorrupción aprobada y 2 con programas de implementación (véase anexo 26).

Por todo lo anterior, cabe precisar analíticamente si el SNA desde su función ha contribuido a disminuir la corrupción y fortalecer el Estado de Derecho en México, para ello se utilizan las teorías epistémicas, sociológicas, filosóficas, constitucionales y administrativas del Derecho que se han descrito en capítulos previos.

Sobre la estructura y coyuntura de acuerdo a la epistemología de Zemelman y Witker (supra capítulo 1), la realidad del SNA es analizada en cuanto a las funciones que han desempeñado las normas y órganos que estructuran al sistema, en su desempeño se observa la falta de una dinámica que fortalezca el uso del mismo, luego entonces el problema pasa a ser no sobre la existencia de un sistema anticorrupción, si no sobre su poco uso.

Desde la perspectiva sociológica de Luhmann (supra capítulo 2), a la pregunta sobre las dinámicas reales que se crean en el SNA y cómo las procesa; el estudio de su función indica que a pesar del poco impulso que ha tenido desde el gobierno vía su difusión y apoyo presupuestal, el sistema ha logrado ir generando algunas dinámicas que le han llevado a generar la PNA, misma que ha sido puesta en marcha en el año 2022, la medición de sus resultados es clave para observar si

²⁶⁵ SESNA, *Informe Conformación de la Estructura Operativa y Armonización Legislativa de los Sistemas Locales Anticorrupción*, 2021, [Consulta: 15-06-2022] Disponible en https://www.sna.org.mx/wp-content/uploads/2021/12/Ficha_INFORME_12_2021.pdf

el sistema puede transformar la lucha contra la corrupción; al momento aún no hay resultados satisfactorios. En cuanto al uso del sistema como receptor y creador de políticas públicas de acuerdo a lo dicho por Fix-Fierro (supra capítulo 2), tanto la PNA como el ATA dan resultados afirmativos, sin embargo es necesario medir su incidencia en la realidad del país. En este mismo sentido, a la pregunta de Cáceres sobre el desarrollo por parte del SNA de una metodología que le permita entender e incidir en los ámbitos de gobierno y en las dinámicas de poder (supra capítulo 2), la PNA y el ATA son un primer avance, aunque muy lejos aún de poder incidir en dichas dinámicas.

Desde la filosofía jurídica de Vázquez (supra capítulo 2), se podría preguntar ¿Qué tanto permite el SNA combatir la corrupción, de qué forma y qué errores se producen en las normas y políticas públicas? Si se observa la función del sistema, al día de hoy no ha servido para combatir la corrupción derivado de la lentitud de su puesta en marcha, a futuro ese combate se hará del seguimiento que se haga a la PNA y del desenvolvimiento que tenga la LGRA en el trámite de procedimientos por responsabilidades administrativas, ya sobre esa base se podrán adecuar o crear nuevas políticas públicas.

En otro aspecto, a la pregunta que desde el constitucionalismo de Cossío se podría hacer sobre las funciones que ha realizado el SNA desde que fue creado (supra capítulo 2), se puede responder que la principal función que ha desempeñado, es la de ir conformando y perfeccionando su coordinación entre órganos, la creación normativa de una PNA y el comienzo en 2022 de su implementación. Una última pregunta lanzada desde la concepción administrativa de Roldán sobre la variación de indicadores de corrupción e impunidad desde la creación del SNA (supra capítulo 2), podría ser contestada al decir que al momento los indicadores nacionales e internacionales no dan cuenta de algún progreso significativo del combate a la corrupción, se debe seguir de cerca la implementación de la PNA para observar la forma en que afecta las dinámicas del Estado mexicano en su totalidad.

Por todo lo anterior, frente a la siguiente pregunta de investigación: ¿Por qué el SNA no ha sido eficaz para la disminución de la corrupción y el fortalecimiento

del Estado de Derecho en México? Se verifica que la segunda respuesta tiene que ver con la función, es decir, que desde su creación se han observado problemas en cuanto a su función que le han evitado desarrollarse y consolidarse.

3.5.2 Propuestas

Derivado de los anteriores problemas, la principal propuesta debe ir encaminada a darle continuidad real al SNA, lo anterior significa poner a funcionar a plenitud sus instituciones a través del propio sistema.²⁶⁶ La implementación de la PNA debe servir como indicador de la coordinación que existe entre los diversos órganos y el resultado debe estar encaminado a generar información de valor sobre los puntos críticos donde existe corrupción, crear estrategias contextualizadas y darle seguimiento a través de metodologías que permitan verificar avances.

Existe poca judicialización de los delitos de corrupción, la FECC debe adaptar enfoques nacionales de política anticorrupción con enfoques de cooperación internacional, para ello se necesita independencia, capacidades técnicas y de gestión.²⁶⁷

Se deben tomar en cuenta enfoques para combatir la dilación judicial, mayor vigilancia y transparencia institucional, los procesos tramitados en el TFJA por responsabilidades administrativas aunque en aumento aún son pocos, una mayor difusión de la posibilidad de combatir conductas corruptas de servidores públicos a través de la jurisdicción abre las puertas a la generación de una sociología y dogmática sobre la responsabilidad administrativa tan necesaria para contener parte del problema de la corrupción.²⁶⁸ En el mismo sentido, la reforma al Poder judicial de 2021 puso en el centro de la discusión el combate a prácticas corruptas

²⁶⁶ Lawyers Council for Civil and Economic Rights, *Evaluación Anticorrupción en Latinoamérica 2020*, op. cit., pp. 32-35.

²⁶⁷ Lawyers Council for Civil and Economic Rights, *Evaluación Anticorrupción en Latinoamérica 2021/2022...*, op. cit., p. 55.

²⁶⁸ Guzmán Palma, David Ulises, op. cit., pp. 247-293.

dentro de ese poder,²⁶⁹ se hace necesario fortalecer el régimen de responsabilidades de la cúspide del PJF para combatir la impunidad.²⁷⁰

Por lo que toca a la PNA, esta se debe entender como un mecanismo interinstitucional por encima de los tiempos de los gobiernos, en donde se necesita la creación de profesionales en las dependencias y órganos reguladores independientes; coordinar instancias públicas y a la sociedad civil para revisar casos de corrupción recientes; presión institucional para que se investigue a fondo; análisis profundos ex post de las condiciones normativas e institucionales que permitieron que se dieran esos casos específicos de corrupción; diseñar propuestas de mejora y prevención para evitar recurrencias en el futuro.²⁷¹

3.6 SNA: Problemas y propuestas en cuanto a sus finalidades

Los problemas del SNA en cuanto a sus finalidades tienen que ver con el debate entre las diversas teorías de la justicia, los principios de los que se parte y la forma en que se derivan políticas públicas que sean coherentes entre medios, fines y estructuras que faciliten su acercamiento. Se analizan entonces los problemas y se postulan propuestas para el mejoramiento del SNA.

3.6.1 Problemas

En cuanto a su finalidad, el SNA es percibido como un sistema que no tiene como sentido de funcionamiento la democratización de la lucha contra la corrupción, continua centralizando competencias, no limita el poder formal del presidente y su estructura administrativa y que por tanto, no tiene un sentido democrático que haga participe en la toma de decisiones contra la corrupción a la sociedad, entidades federativas y municipios, situación que homologa políticas públicas en lugar de tomar

²⁶⁹ Gómez Marinero, Carlos Martín, “La reforma judicial de 2021” *Hechos y derechos*, IJ UNAM, Número 65, sept-oct 2021, [Consulta: 16-07-2022] Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/16374/17065>

²⁷⁰ Márquez Daniel, op. cit.

²⁷¹ Hill, Benjamín, op. cit.

en cuenta la pluralidad y contextos diversos del territorio nacional. La tabla 29 destaca problemas de finalidad del sistema en su conjunto.

Tabla 29. El SNA y sus problemas de fines

Problemas
<ul style="list-style-type: none"> - Constitucionalmente el SNA centraliza el combate a la corrupción. - La LGSNA no considera dentro de su estructura a órganos clave en el combate a la corrupción. - La LGRA tiene limitantes: 1. Consejeros de las Empresas Productivas del Estado no se consideran servidores públicos, 2. Problemas en la publicidad de las declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales, 3. Clasificación arbitraria de faltas administrativas, 4. Problemas con la caducidad y con la imprescriptibilidad; 5. Estándar probatorio muy alto, formalismo que no obliga a interpretar; 6. Investigación selectiva; 7. Titulares del Ejecutivo federal y entidades federativas continúan con el control de las responsabilidades administrativas. - Problemas de coordinación entre niveles de gobierno. - Poca autonomía de los integrantes del CC. - No se observan las causas profundas de la corrupción (orígenes, condiciones y formas). - Poca intervención de la sociedad en el SNA. - Diseño del sistema no evita la captura de instituciones por la clase política y las burocracias. - Los factores reales de poder acapararon y modificaron disposiciones sobre la publicidad de las declaraciones afectando la legitimidad del sistema.

Fuente: Elaboración propia a partir de diversos análisis sobre el SNA.²⁷²

De la anterior tabla, se puede observar que constitucionalmente se creó un sistema que intenta combatir la corrupción desde la centralidad de una política pública nacional, el argumento de la centralización recae en la fuerza normativa que se le da al sistema. Si desde la elaboración de las políticas anticorrupción a nivel nacional no se toma en cuenta los diversos matices y problemas de las entidades federativas y municipios, difícilmente se podrá tener un combate a la corrupción democrático.

En el contexto de la especificación de funciones de la LGSNA, se reduce el combate a la corrupción a los diversos órganos, sin embargo existen otros que

²⁷² Cárdenas Gracia, Jaime, *Manual de Derecho constitucional*, op. cit.; Cárdenas Gracia, Jaime, "Mis críticas... op. cit.; Christopher Arpaour Pastrana Cortés, "Corrupción y derechos humanos" en López Olvera, Miguel Alejandro, Cancino Gómez, Rodolfo (coords.), *La contratación pública...* op. cit.; Carranco Zúñiga, Joel, "Pruebas y acreditación de conducta" en Cárdenas Gracia, Jaime, Márquez Gómez, Daniel (coords.) *La Ley General de Responsabilidades...* op. cit., pp. 160-162; Camacho Romero, Francisco Javier, "Contrataciones públicas: análisis a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción" en López Olvera, Miguel Alejandro, Cancino Gómez, Rodolfo (coords.), *La contratación pública...* op. cit.; Uvalle Berrones, Ricardo, op. cit.; Meyer, Lorenzo, *El poder vacío. El agotamiento de un régimen sin legitimidad en México*, México, Debate, 2019; Lawyers Council for Civil and Economic Rights, *Evaluación Anticorrupción en Latinoamérica 2021/2022...*, op. cit., pp. 63-66.

quedan fuera y que tienen una función esencial para identificar y perseguir posibles hechos corruptos. Es el caso de la UIF del SAT sobre actos como el lavado de dinero, elusión y evasión fiscal a nivel nacional e internacional; de igual forma acontece con la FEPADE, organismo perteneciente a la FGR imprescindible a la hora de llevar a cabo procedimientos relativos a los delitos electorales, si no se analiza el espacio electoral queda oculto uno de los lugares en donde más corrupción existe en México.²⁷³ Por último, otro de los organismos que se necesita dentro de la estructura del SNA es el INEGI, la inteligencia estadística que realiza es de suma importancia para desarrollar metodologías técnicas, homologadas y dirigidas a los diversos contextos en los que afecta la corrupción. De lo dicho anteriormente, se observa entonces que el SNA reduce su ámbito de actuación a la materia administrativa y penal, dejando fuera áreas más específicas, pero igual de fundamentales como la financiera y electoral.

En cuanto a los problemas contenidos en LGRA, lo que se observa es el poco uso que se le ha dado (aunque año con año va en incremento) hasta el momento, las fallas sobre tipos, competencia, alcance, interpretación deben ser resueltos desde la jurisdicción y la dogmática, es ahí donde se pueden identificar los problemas más técnicos y encauzarlos para mejorar la impartición de justicia. Lo mismo ocurre en materia penal, se deben denunciar probables delitos de corrupción, las fiscalías deben crear metodologías de investigación específicas a los diversos contextos en los que se dan las conductas típicas y los jueces deben procesar y sentenciar.

Por todo lo anterior, el sistema en su conjunto adolece de la coordinación necesaria para avanzar de forma efectiva en la generación de inteligencia sobre áreas específicas de corrupción. De igual forma, se observa que el sistema no hace hincapié en las causas profundas de la corrupción, aún existe poca intervención de la ciudadanía, y el diseño institucional puede sufrir la captura de instituciones por parte de los factores reales del poder.

²⁷³ Casar, María Amparo, Ugalde, Luis Carlos, *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, México, Grijalbo, 2019.

Sobre el CC, CPC y la SESNA, los problemas anteriormente detectados en la estructura normativa y función -es decir, aquella deficiente coordinación, falta de contextualización, participación limitada de la sociedad en la toma de decisiones y presupuesto- no permite conseguir los fines planteados en el SNA. La coordinación no ha logrado desarrollar la dinámica necesaria para impulsar el sistema y hacerlo autosustentable; son los impulsos de la SESNA los que han permitido avances mínimos sobre todo en la formulación de la PNA.

Sobre la PNA y PIPNA, aunque estructuralmente precisada a nivel constitucional, legal y como política pública, es hasta el 2022 cuando se pone a trabajar, por ello solo a futuro podrá ser medida. Es necesario tener en cuenta el presupuesto asignado en el ATA a los órganos del SNA, observarlo, calificarlo y medir su desempeño a la hora de avanzar hacia el logro de los fines del SNA.

De acuerdo al ATA del año 2022, el Eje 1 de la PNA es el que recibe más presupuesto, y de acuerdo PIPNA, el eje 1 Combatir la corrupción e impunidad, tiene objetivos, prioridades, estrategias, indicadores y líneas de acción que permitirán medir los avances. De su análisis, las acciones están dirigidas a fortalecer el sistema de procuración e impartición de justicia en materia penal y administrativa. Así, lo que se intenta medir son aspectos en materia penal, coordinación, información y transparencia. Cabe destacar que a la FECC se le da un presupuesto bajo en el entendido que es a ella a la que le toca generar metodologías eficientes para la investigación de probables delitos por corrupción; por lo que toca a la coordinación y difusión, la SESNA y el INAI reciben un presupuesto acotado para realizar sus tareas. En conjunto, se intenta combatir la corrupción e impunidad en el ámbito penal y generar dinámicas de coordinación y transparencia, sin embargo, deja fuera aspectos del ámbito político electoral, financiero y administrativo (véase anexo 27).

En cuanto al Eje 2 Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder, es el que en segundo lugar recibe más presupuesto del ATA, tiene 3 objetivos, prioridades, estrategias, indicadores y líneas de acción que permitirán medir los avances. Así, lo que se busca medir es la eficiencia del servidor público, del presupuesto de las instituciones del SNA y la participación ciudadana en ellas, así como la fiscalización

por parte de órganos internos de control y propuestas de reforma normativa para el SNF y SNA. La necesidad de un servidor público crítico que entienda la importancia de un Estado de Derecho sólido y sustantivo es imprescindible para el desarrollo del servicio público, entender los contextos en los que se desenvuelve esta actividad y las prácticas que lo afectan debería ser un tema central en el fortalecimiento de la carrera profesional en la administración pública. Las propuestas ciudadanas para mejorar el combate a la corrupción, para calificar a los órganos del sistema y para proponer modificaciones a la fiscalización de recursos debe ser impulsada al mismo tiempo que el desarrollo de habilidades técnicas. Los temas sustantivos de este eje son poco perceptibles desde que se creó el SNA, las mediciones del eje deben mostrar lo poco que se ha avanzado en este sentido (véase anexo 28).

El Eje 3 Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad, es la que menos presupuesto recibe del ATA y tiene objetivos, prioridades, estrategias, indicadores y líneas de acción que permitirán medir los avances. Así, se diagnostica la relación gobierno-ciudadano, las contrataciones públicas y el cabildeo legislativo. En el primer aspecto, es necesario medir la micro corrupción existente en los trámites para identificar los puntos de mejora usando tecnologías informáticas, el inmenso número de tramites que se realizan en las administraciones públicas y las prácticas corruptas existentes continúan siendo un obstáculo para la eficacia en la gestión administrativa. Por lo que toca a las contrataciones públicas, sigue existiendo una falta de control y publicidad de las mismas, el bajo uso de licitaciones públicas o su mal manejo es síntoma de la corrupción de tipo administrativo, la búsqueda de tener poder de decisión dentro de las administraciones por parte de los diversos poderes fácticos, afecta la calidad y cantidad de proyectos públicos necesarios para construir estructuras de gobierno solidas que sustenten servicios para la población. Lo mismo ocurre con el cabildeo legislativo en materia anticorrupción, las dinámicas sociales y estatales hacen necesario adoptar herramientas de última generación para mejorar las normas anticorrupción. El presupuesto de este eje al ser demasiado bajo, hace difícil que se logre entender a profundidad este fenómeno de la corrupción, sobre todo

teniendo en cuenta el complejo sistema de federalismo existente en México (véase anexo 29).

Por último, el Eje 4 sobre Involucrar a la sociedad y el sector privado, tiene objetivos, prioridades, estrategias, indicadores y líneas de acción que permitirán medir los avances. Este eje está dirigido a los mecanismos de participación social, políticas anticorrupción y socialización de los valores. Uno de los grandes problemas del SNA es precisamente la lentitud y poca efectividad que ha tenido para explicarle a la sociedad e incluso al propio Estado la función e importancia de contar con órganos anticorrupción y políticas públicas. La difusión de las actividades que realiza, los problemas que se ha encontrado en su formación y permanencia, el camino que ha seguido para llegar a la implementación de la PNA, son ejemplos de la poca importancia que se le ha dado al sistema después de su creación. El problema de fondo es que la sociedad conoce muy poco este sistema y desconfía de él; de igual forma las propias autoridades de los diferentes niveles y poderes del Estado desconocen las actividades que en específico lleva a cabo el SNA. Su debilidad en este sentido estriba entonces en la poca legitimidad que ha tenido y en la necesidad de justificar con gestión administrativa eficiente su permanencia (véase anexo 30).

Si se observa por otra parte al SNF, la poca estructura normativa que lo sustenta da pie a generar metodologías que se adecuen a los contextos cambiantes de la contabilidad pública nacional, estatal y municipal, el fallo en la práctica ha estado precisamente en esa falta de homologación que permita comparar diversos años contables, se ha avanzado poco pero ya se tiene una base para ir construyendo mejores radiografías del destino de los dineros públicos y de la eficiencia con que se utilizan. Solo en la anterior medida se conseguirá una fiscalización efectiva que contribuya a evidenciar malas prácticas.

Sobre la FECC, su limitada estructura normativa y la casi nula función transformadora que desde su creación la ha caracterizado, dan cuenta de la poca importancia que se le ha dado a la lucha contra la corrupción con base en investigaciones penales y la promoción de procedimientos; la oportunidad no aprovechada de ir generando dogmática jurídica sobre la corrupción en materia

penal, hace ineficaz la búsqueda de medios y fines que mejoren el Estado de Derecho. La institucionalidad de esta fiscalía está sometida a las coyunturas políticas e incluso en su estructura normativa se verifica la falta de independencia para generar inteligencia de investigación.

En cuanto a la SFP, la principal problemática estriba en los cambios de gobierno derivado de los diversos enfoques y políticas públicas que se utilizan para mejorar el control y fiscalización de los servidores públicos. Fue en el sexenio anterior (2013-2018) en donde se creó el SNA, no por iniciativa gubernamental sino por la presión de la sociedad ante los crecientes y poco defendibles casos de corrupción por parte de la administración pública federal, este impulso inicial por la vía institucional se paralizó en un primer momento con la entrada del nuevo gobierno y con el nuevo enfoque de combatir la corrupción económico-política (se analiza en el capítulo cuarto). Sin embargo y a pesar de los diversos enfoques, la SFP ha continuado con las obligaciones formales que por competencia le corresponden dentro del SNA, e incluso ha propuesto la revisión de herramientas anticorrupción como un nuevo formato de declaración patrimonial. Luego entonces, el principal reto ha sido la identificación de agendas comunes en la lucha contra la corrupción y el poco impulso que se le ha dado desde esta secretaría al SNA.

Sobre el INAI, el poco presupuesto asignado para tareas específicas anticorrupción lo ha mantenido como un actor formal pero no sustantivo del SNA. Si bien ha colaborado en la coordinación para la creación de herramientas como el reporte anual del CC por conducto del Secretario Técnico de la SESNA, su participación en el diseño de políticas públicas que coordinen la transparencia con la anticorrupción debe ser más incisiva e incluso debe promover el correcto uso del SNA para su mejora como institución del Estado que fortalezca el Estado de Derecho.

Por lo que toca al CJF como órgano de vigilancia de la actuación de servidores públicos del PJF, se puede decir que dentro del SNA es quien más presupuesto recibe del ATA; hasta antes de la reforma judicial, el hermetismo para ser fiscalizado y el nepotismo que prevalecía han viciado el servicio civil de carrera y la investidura de jueces, magistrados y ministros. Hasta el momento, y más allá

de la puesta en marcha de la política pública interna contra la corrupción, éste poder también ha estado al margen del SNA cumpliendo funciones formales, pero sin aportar experiencias novedosas para transformar el combate a la corrupción.

Sobre el TFJA, su estructura normativa está consolidada y la competencia asumida para resolver conflictos por responsabilidades administrativas queda enmarcada en la LGRA, sin embargo la lenta designación de magistrados y la creación de salas especializadas para este tipo de responsabilidades ha provocado dilación en la tramitación de procesos que generen sentencias, tesis y jurisprudencias sobre responsabilidades administrativas; la dogmática esta rezagada y eso debilita la generación de legitimidad de estas instituciones, por ello es bajo el fortalecimiento del Estado de Derecho desde la perspectiva administrativa jurisdiccional.

En suma, sobre el SNA y su implementación en las entidades federativas la estructura normativa se ha visto alimentada por las diversas normas que amparan los sistemas locales, las leyes de responsabilidades administrativas y todo el entramado normativo de fiscalización, en los hechos, el equilibrio entre homologación y especificación derivado de los contextos específicos de las entidades federativas ha avanzado de forma lenta y han surgido diversos problemas tanto de coyuntura política como presupuestal. El complejo federalismo mexicano, se pone de relieve a la hora de observar la deficiencia en la implementación de las PEA, los avances presentados por la SESNA aunque positivos en materia de estructura normativa y organizacional, muestran escaso progreso a la hora de generar inteligencia institucional sobre los puntos débiles en donde se filtran prácticas corruptas. Lo mismo debe decirse con referencia al nivel municipal de las políticas anticorrupción, es mínima la participación que se le ha dado a este nivel de gobierno, y sin embargo ahí se tiene el primer contacto de la sociedad con lo público, poco se puede avanzar si no se saca provecho de la legitimidad que pueden aportar las sugerencias municipales en el contexto de sus realidades.

Por todo lo anterior, cabe precisar analíticamente si el SNA desde su finalidad, ha contribuido a disminuir la corrupción y fortalecer el Estado de Derecho en México; para ello se utilizan las teorías epistémicas, sociológicas, filosóficas,

constitucionales y administrativas del Derecho que se han descrito en capítulo previos.

Sobre lo mencionado por Zemelman y Witker (supra capítulo 1), las preguntas sobre la estructura y coyuntura podrían ser las siguientes: ¿Cómo la postura postpositivista analiza los problemas de fin del SNA? y ¿Cómo los problemas modifican la postura postpositivista sobre el análisis del fin del SNA? Sobre ambas, la problemática que observa la falta de control de la corrupción a partir del SNA y los fines que este propone, implican entender los contextos y en ellos las coyunturas que a través del tiempo impactan en las estructuras epistémicas, así, la corrupción es un objeto de estudio movedizo, las practicas sociales y la interacción de los centros de poder fluyen en diversas dinámicas. Es correcto partir de conceptos abstractos de la corrupción, pero durante la investigación se hace necesaria una apertura sobre sus diversos enlaces con la sociedad y el Estado; en el anterior sentido, el SNA no ha logrado observar las dinámicas de la corrupción, sus problemas de creación, de conformación, de dirección y de gestión han prolongado la creación de información relevante para entender y atacar la corrupción, además su falta de coordinación dentro del complejo federalismo mexicano ha hecho poco eficiente su labor y hasta el momento la relación medios-fines apenas empieza a ser medida con la implementación de la PNA.

Desde la filosofía jurídica propuesta por Vázquez (supra capítulo 2), se podría preguntar ¿Qué causas sociales y políticas subyacen a la creación del SNA, qué sentido se le quiso dar y porqué se le dotó de esa estructura normativa? Así, la creación del SNA atendió a una coyuntura en la que internacionalmente se viene combatiendo la corrupción, a nivel nacional los diversos actos de corrupción del gobierno federal impulsaron su creación. El fin fue crear un sistema que integrara a diversos órganos del Estado y que con la información derivada de cada una de sus funciones se pudiera generar inteligencia para crear a partir de los diversos comités, políticas públicas que permitieran observar y combatir de forma más eficiente y coordinada la corrupción. En los hechos, los fines apoyados en medios a través de la PNA todavía no pueden valorarse, a la institucionalización formal del SNA deben

seguirle prácticas que puedan ser analizadas en el tiempo para evaluar su desempeño. Por ello, al momento el SNA sólo pone algunas de las bases formales para fortalecer el Estado de Derecho en México, faltan prácticas y valores que lo legitimen.

La anterior explicación también puede ser entendida desde la perspectiva constitucional propuesta por Cossío (supra capítulo 2), ya que pregunta por las causas que subyacen a la creación del SNA y a la estructura con la que fue dotado. Uno de los grandes problemas sería entonces la difícil coordinación que en la práctica muestran los sistemas de corrupción locales con el nacional, el complejo sistema competencial existente dificulta el dinamismo institucional requerido para que el SNA sea eficiente. En el ámbito administrativo y ante la pregunta administrativa de Roldán sobre la autonomía de los órganos del SNA (supra capítulo 2), como se ha mostrado, el sistema es un conjunto de órganos de distintos niveles y ámbitos del Estado, es difícil que estos se aíslen de las diversas jerarquías de sus estructuras y por ello en muchas ocasiones se siguen directivas opuestas entre los órganos, es necesario por ello el liderazgo del presidente en el CC, éste al pertenecer al CPC mismo que procede de la ciudadanía tendría que ir construyendo su legitimidad a través de su independencia en la toma de decisiones, para con ello coordinar a las diversas autoridades de forma efectiva. No obstante, dicho CC ha tenido problemas derivados de la propia debilidad del SNA, ahora con la implementación de la PNA debe buscar el fortalecimiento de su institucionalidad para ganar autonomía y con ello buscar la coordinación efectiva.

En cuanto a la postura liberal-igualitaria frente a la corrupción propuesta por Vázquez y Lifante (supra tema 3.2), las instituciones que controlan la discrecionalidad de servidores públicos siguen siendo débiles, sujetas a las coyunturas políticas y no han logrado construir la institucionalidad necesaria que les de solvencia e independencia. La publicidad y transparencia sigue intentando consolidarse, pero no ha existido aún una coordinación efectiva con el SNA y por ello los resultados transparencia-anticorrupción no han logrado cambiar las percepciones de la sociedad.

Por lo que toca al Estado de Derecho propuesto por Díaz y O'Donnell (supra tema 3.3), las condiciones sociales en las que viven gran parte de los mexicanos disminuyen la efectividad del SNA ya que desde su creación no ha generado expectativas de una eficiente lucha contra la corrupción, tampoco ha contribuido a fortalecer la autonomía de la persona y el desarrollo de una ciudadanía plural, democrática y crítica que ponga en cuestión la gestión pública del gobierno. Se deben entender los problemas que subyacen a la corrupción, es decir la debilidad institucional derivado entre otras cosas, de la inseguridad y desigualdad que generan impunidad. Es correcto crear instituciones, pero estas deben servir para mejorar las expectativas de la sociedad.

Esta es la misma crítica que hace Cárdenas, Mijangos y Sandoval sobre la necesidad de una cultura jurídica en la que sus órganos ataquen sistemáticamente la corrupción y se construya una sociedad civil crítica (supra tema 3.3). El SNA aún no logra generar este tipo de resultados, no se ve una democracia cívica, política y económica que fortalezca la lucha contra la corrupción. El combate a la corrupción -de acuerdo con lo dicho por Morris- se sigue utilizando para que el gobierno en turno se legitime o como práctica de poder, de ahí que no se impulse el SNA como herramienta que ayude a combatirla.

En lo referente a la impunidad, dentro de la perspectiva de Bailey sobre la trampa de seguridad y debilidad institucional (supra tema 3.3), el SNA no ha logrado aislarse, romperla o debilitarla y por lo tanto sigue estando dentro del ciclo que afecta a la sociedad. De igual forma ocurre cuando se observa de acuerdo con Vázquez (supra tema 3.3), la correlación de la impunidad con la corrupción y violación de los derechos humanos, el SNA poco ha contribuido a disminuir el contexto de la impunidad, la PNA apenas se empieza a implementar y necesita tiempo para poder observarse la forma en la que contribuye. Por ello, se sigue estando en muchos aspectos ante la llamada impunidad institucional que desde la perspectiva de Durand afecta al Estado y debilita el Estado de Derecho.

Frente a la siguiente pregunta de investigación: ¿Por qué el SNA no ha sido eficaz para la disminución de la corrupción y el fortalecimiento del Estado de Derecho en México? Se verifica que la tercera respuesta tiene que ver con su

finalidad, es decir, que desde su creación se han observado problemas entre medios y fines que le han evitado desarrollarse y consolidarse.

3.6.2 Propuestas

La tarea de construir un Estado de Derecho que respete la autonomía de la persona y equilibre la democracia como forma legítima de poder, a través de instituciones que generen y garanticen expectativas para la mayoría de la población es un ideal difícil de conseguir, sin embargo, es en las acciones cotidianas donde se debe incidir para transformar la sociedad.

El SNA como se ha visto, padece diversas problemáticas y son a ellas a las que se tiene que dirigir la atención para entenderlas y mejorarlas, por ello, su análisis y estudio debe realizarse desde la complejidad de la realidad e intentar sintetizar puntos específicos para trabajar sobre ellos. La tabla 30 muestra algunas propuestas que pueden fortalecer el SNA e impulsarlo en la realización de medios y fines que fortalezcan su institucionalidad.

Tabla 30. Propuestas generales para mejorar el SNA en cuanto a sus fines

Descripción
<ul style="list-style-type: none"> - Incremento de la democracia participativa y deliberativa. - Incrementar la participación de los testigos sociales. - El SNA y su PNA debe atacar la corrupción legal (antinomias, lagunas, deficiencias regulativas), institucional (fines y objetivos para las que fueron creadas las instituciones) y estructural (injusto reparto del poder político, económico, social, científico). - Fortalecimiento institucional de los órganos anticorrupción, procesos de nombramiento que garanticen independencia formal y material, dotar de suficientes recursos y capacitación de servidores públicos. - Instalar comisiones regionales para combatir la corrupción en las entidades federativas, fortalecer el proceso de judicialización, reforzar esquemas de integridad pública. - Entidades federativas deben adecuar la normatividad del SNA a su realidad.

Fuente: Elaboración propia a partir de diversos estudios y análisis sobre el SNA.²⁷⁴

²⁷⁴ Cárdenas Gracia, Jaime, "Mis críticas al Sistema Nacional Anticorrupción"... op. cit., p. 28.; Cancino Gómez, Rodolfo "Las mejores prácticas sobre contratación pública en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)" en López Olvera, Miguel Alejandro, Cancino Gómez, Rodolfo (coords.), *La contratación pública y el Sistema Nacional Anticorrupción*, op. cit., pp. 27-46; Lawyers Council, *Evaluación Anticorrupción en Latinoamérica 2021/2022*, op. cit., pp. 63-66; Farrera Bravo, Gonzalo, Horta Caballero, Ana Paola, "Judicialización de la política y la judicialización de la corrupción: repensando el paradigma de la corrupción y la transparencia en México y América Latina" en Cárdenas Gracia, Jaime, Venegas Álvarez, Sonia et. al. (coords.), *Reforma judicial y combate a la corrupción en México*, op. cit., pp. 189-216; Estrada Cuevas, Alberto, Tapia Vega,

De la anterior tabla se percibe la necesidad de incluir formas de participación social más democráticas, analizar a profundidad las causas de la corrupción, fortalecer las instituciones anticorrupción profesionalizando a los servidores públicos, regionalizando los problemas de corrupción para construir políticas públicas específicas y mejorar las leyes que sustentan todo el andamiaje normativo.

Entendiendo que existe diversidad de concepciones y teorías para mejorar el combate a la corrupción, desde la que se defiende se sostiene que la corrupción corroe la cohesión social, debilita la institucionalidad y hace precaria la materialización de derechos humanos, por ello debe ser contextualizada, analizada y combatida. El proyecto ético-político que enmarca la idea liberal igualitaria impulsa la construcción, mantenimiento y perfeccionamiento de instituciones que la combatan. No se puede ser eminentemente formalista, pero tampoco intentar terminar con la corrupción de cualquier forma; el reto es utilizar medios democráticos para obtener fines democráticos, medios entonces de deliberación racional en un marco informado y plural que contribuya a entenderla y comprometerse con herramientas específicas e institucionalizadas.

La corrupción es un fenómeno complejo y dinámico, la idea de combatirla dentro de una democracia constitucional enmarcada en un Estado de Derecho sustantivo debe tener en cuenta las realidades profundas de México, la inseguridad, la desigualdad y la impunidad existente. Las expectativas con que se construyen las instituciones no deben omitir esta realidad, sobre todo, deben basarse en dichos problemas para construir soluciones adecuadas, así, al impulso inicial que tuvo el SNA y que propició su estructura normativa, le debe seguir una transformación institucional que parta de los análisis y estudios de las realidades mexicanas, debe entender que sus fines se logran a través de medios democráticos, que aislar el sistema de la población es destinarlo al fracaso.

Ricardo, "Régimen general y especial de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos en México" en Cárdenas Gracia, Jaime, Venegas Álvarez, Sonia et. al. (coords.), *Reforma judicial y combate a la corrupción en México*, op. cit., pp. 219-245; Cárdenas Gracia, Jaime, *Manual de Derecho constitucional*, op. cit., p. 721.

CAPÍTULO CUARTO
ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE ESTADO EN MATERIA DE CORRUPCIÓN
IMPLEMENTADAS EN 2018-2021

Capítulo 4. Análisis de las políticas de Estado en materia de corrupción implementadas en 2018-2021

Introducción

El capítulo que se presenta tiene como objetivo específico, analizar las políticas de Estado en materia de corrupción implementadas en los años 2018 a 2021 con la entrada del nuevo gobierno. Para lo anterior, se describe el contexto global y específico en el que se encuentra inmerso México, así como los procesos de interpretación de la democracia actual enmarcados en los fenómenos del populismo y la polarización.

Posterior a ello, partiendo de la concepción postpositivista del Derecho, se describen estudios y análisis que muestran los bajos niveles del Estado de Derecho en México, derivado en parte de la persistencia de fenómenos como la corrupción e impunidad. Lo que se pretende mostrar, es que a pesar de la entrada de un nuevo gobierno se debe seguir trabajando en el fortalecimiento de las instituciones adecuadas al contexto específico de México para poder contener las prácticas corruptas y la impunidad.

Por último, se describe la relación entre el gobierno actual y el SNA, mostrando la mínima coordinación existente entre ambos, y los cambios en la estructura normativa, en la función y en las finalidades motivados por la polarización y las diversas concepciones que se tienen para combatir la corrupción en la primera mitad del sexenio actual.

En cuanto a la estructura del capítulo, se realiza de forma deductiva en lo referente al contexto global y particular de México, y comparativa para el caso del análisis de las políticas de Estado en materia de corrupción implementadas en el periodo de 2018 a 2021 por el gobierno actual.

4.1 Contexto

En un momento en donde los Estados-nación intentan hacer frente a los complejos retos que les proponen las sociedades del siglo XXI,²⁷⁵ los gobiernos postulan diversas formas para resguardar derechos humanos, formas democráticas de ejercer el poder, así como leyes y políticas públicas que logren materializar las expectativas de las personas y el fortalecimiento del Estado de Derecho.

Por ello, la democracia entendida no solo como régimen de gobierno sino como forma de sociedad afronta el reto del creciente desencanto derivado de la falta de cumplimiento de las expectativas creadas.²⁷⁶ Se estaría ante los desafíos postulados por Cheresky en su denominada democracia continua, es decir, el fracaso de su estabilización como régimen político y la disociación entre el sistema representativo, la proliferación de contestaciones y autorrepresentaciones ciudadanas.²⁷⁷

Lo anterior conduce a los recientes fenómenos del populismo²⁷⁸ y las diversas formas de interpretar los procesos democráticos,²⁷⁹ en donde parece que

²⁷⁵ Kaplan, Marcos, *Estado y Globalización*, op. cit.; Calderón, Fernando, Castells, Manuel, *La nueva américa latina*, op. cit.

²⁷⁶ Estudio sobre la gobernanza democrática propuesta por el Pew Research Center, Wike, Richard, Fetterolf, Janell, *Global Public Opinion in an Era of Democratic Anxiety*, Pew Research Center, 2021, [Consulta: 7 de junio de 2022] Disponible en: <https://www.pewresearch.org/global/2021/12/07/global-public-opinion-in-an-era-of-democratic-anxiety/>

²⁷⁷ Cheresky, Isidoro, *El nuevo rostro de la democracia*, Buenos Aires, FCE, 2015, pp. 279-294.

²⁷⁸ El populismo se puede entender como aquella [...] teoría política que pone todo su énfasis en la construcción del pueblo. Atienza, Manuel, *Filosofía del derecho y transformación social*, op. cit., p. 145; Véase también: Moreno Velador, Octavio Humberto, *El populismo y lo nacional-popular en América latina*, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2018; Mouffe, Chantal, *Izquierda. Por un populismo de izquierda*, trad. de Soledad Laclau, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2018; Casullo, María Esperanza, *¿Por qué funciona el populismo? El discurso que sabe construir explicaciones convincentes de un mundo en crisis*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina, 2019; Levitsky, Steven, Ziblatt, Daniel, *Cómo mueren las democracias*, México, Ariel, 2018; Meyer, Lorenzo, *El poder vacío*, op. cit.; Dussel, Enrique, *20 tesis de política*, México, Siglo XXI, 2006; Laclau, Ernesto, *La razón populista*, trad. Soledad Laclau, Buenos Aires, FCE de Argentina, 2005.

²⁷⁹ Cheresky, Isidoro, *El nuevo rostro de la democracia*, op. cit.; Przeworski, Adam *¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones? Pequeño manual para entender el funcionamiento de la democracia*, trad. de Azucena Galettini, Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina, 2019; *Las crisis de la democracia. ¿Adónde pueden llevarnos el desgaste institucional y la polarización?*, trad. Elena Odriozola, Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina, 2022; Canfora, Luciano, Zagrebelsky, Gustavo, *La máscara de la democracia. Un diálogo al cuidado de Geminello Preterossi*, trad. Juan-Ramón Capella y Víctor M. Vasallo, Madrid, Trotta, 2020 ; Gargarella, Roberto, *El derecho como una*

las narrativas como formas de persuasión polarizan a las sociedades y dificultan la construcción de consensos.²⁸⁰ Se suman de igual forma los persistentes problemas sobre desigualdades sociales,²⁸¹ corrupción en sus diversas variantes,²⁸² e incluso problemas ecológicos, ambientales o geopolíticos que producen incertidumbre en las sociedades.²⁸³

Enfocándose en la corrupción, las diversas formas en que se presenta son interpretadas de acuerdo a Cheresky en clave ética y política, en donde fenómenos como la evasión fiscal son observados como un desentendimiento de los lazos solidarios y legales, poniéndose en duda la "...existencia de una voluntad política para impulsar políticas distributivas y también de las capacidades institucionales para promover reformas de magnitud en el mundo globalizado..."²⁸⁴

Es en la anterior coyuntura donde México se encuentra, en contextos específicos en los que se interpretan formas de democracia, de populismo y de polarización. Así, el proceso electoral del año 2018 da cuenta del inicio de un nuevo régimen político que diagnostica los problemas centrales de México e intenta

conversación entre iguales. Qué hacer para que las democracias contemporáneas se abran -por fin- al diálogo ciudadano, Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina, 2021.

²⁸⁰ Sobre la polarización política esta podría ser entendida según Cheresky como el alineamiento que [...] divide la escena política-social en dos impulsa la identificación movimientista, generalmente asociada a la figura del líder instituyente y fundador. Cheresky, Isidoro, *El nuevo rostro de la democracia*, op. cit., p. 214.

²⁸¹ Piketty, Thomas, *Una breve historia de la igualdad*, op. cit.; Ferrajoli, Luigi, *Manifiesto por la igualdad*, trad. Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid, Trotta, 2019.

²⁸² Michel, Casey, *American kleptocracy*, op. cit.; Ang, Yuen Yuen, *China's gilded age. The paradox of economic boom and vast corruption*, Cambridge, University Printing House, 2020; Kumar, Lakshmi, Bel, Kaisa de, *Acres of Money Laundering. Why U.S. Real Estate is a Kleptocrat's Dream*, Washington, DC, Global Financial Integrity, 2021, [Consulta: 2 de junio de 2022] Disponible en: <https://gfinegrity.org/report/acres-of-money-laundering-why-u-s-real-estate-is-a-kleptocrats-dream/>; Arellano Gault, David, Castillo Salas, Manlio F. (editores), *La resbaladilla de la corrupción*, op. cit.; Hernández de Gante, Alicia, "Una revisión de conceptos y problemas sobre la corrupción", op. cit.

²⁸³ Bauman Zygmunt, Bordoni, Carlo, *Estado de crisis*, op. cit.; CEPAL-OPS, "Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe", CEPAL, 2020, [Consulta: 2 de junio de 2022] Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45840-salud-economia-convergencia-necesaria-enfrentar-covid-19-retomar-la-senda>; Stiglitz, Joseph, "Entender bien la globalización", *La jornada*, [Consulta: 2 de junio de 2022] Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2022/06/02/opinion/020a1eco>; Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿cómo enfrentar esta nueva crisis?*, CEPAL, 2022, [Consulta: 7 de junio de 2022] Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/repercusiones-america-latina-caribe-la-guerra-ucrania-como-enfrentar-esta-nueva-crisis>; Ackerman, John, "Más allá de la democracia neoliberal", *La jornada*, 2022, [Consulta: 13 de junio de 2022] Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2022/06/13/opinion/017a2pol>

²⁸⁴ Cheresky, Isidoro, *El nuevo rostro de la democracia*, op. cit., p. 55.

solucionarlos con un proyecto específico de nación, mismo que ha implicado la reforma constitucional y legal de diversas normas del Estado. Dicho proceso electoral resultó legítimo en cuanto al resultado, con todo, se desarrolló en un ambiente de inseguridad, violencia y corrupción en el que se percibió el impulso ciudadano hacia el proyecto liderado por Andrés Manuel López Obrador (AMLO) y la coalición política “Juntos Haremos Historia” conformada por Movimiento Regeneración Nacional (Morena), Partido del Trabajo (PT) y Partido Encuentro Social (PES).²⁸⁵

La llegada de un nuevo régimen de gobierno ha sido explicada desde diversos puntos de vista,²⁸⁶ empero, en la primera parte de su sexenio ha significado una disputa por la apropiación de narrativas que ha desencadenado una relación específica del gobierno con la ciudadanía y la forma de ejercer el poder.²⁸⁷ Y es que en el contexto actual, las políticas públicas son monitoreadas por instituciones públicas independientes, asociaciones ciudadanas, observatorios de expertos, en donde sumados a los medios de comunicación, tribunales constitucionales y electorales, se hace difícil procesar la aspiración a la diversidad, generando confrontación por el control de la comunicación.²⁸⁸

En el anterior sentido, para Cárdenas al explicar el surgimiento del populismo como resultado del enfrentamiento de ideologías de izquierda y derecha derivado de los excesos del neoliberalismo, y al caracterizar ideológicamente al populismo de izquierda (incremento del rol del Estado, defensa de los intereses de la población,

²⁸⁵ Vélez Casas, Jorge Alberto, “Estado de Derecho y democracia. Una perspectiva desde los procesos electorales”, en Hernández de Gante, Alicia (coord.), *Disrupciones en la historia político electoral en México*, México, República Educativa, S.C., 2021, pp. 37-110.

²⁸⁶ Ackerman, John (coord.), *El cambio democrático en México...* op. cit.; Zepeda, Patterson, “¿En qué se parecen un priista y un ruso?”, *Milenio*, [Consulta: 5 de junio de 2022] Disponible en: <https://www.milenio.com/opinion/jorge-zepeda-patterson/pensandolo-bien/en-que-se-parecen-un-priista-y-un-ruso>

²⁸⁷ Meyer, Lorenzo, *El poder vacío...* Op. Cit.; Hernández Astillero, Julio (coord.), *El México que se avecina. Los desafíos del a 4T*, México, Harper Collins, 2020; Becerra, Ricardo, Woldenberg, José (Coords.), *Balance temprano. Desde la izquierda democrática*, México, Libros Grano de Sal, SA de CV., 2020; Heredia, Blanca, Gómez Bruera, Hernán (coords.), *4T, claves para descifrar el rompecabezas*, México, Penguin Random House Grupo Editorial, 2021; Muñoz Ledo, Porfirio, *El poder y la república. Una transición secuestrada*, México, Penguin Random House Grupo Editorial, 2021; Delgado Gómez, Álvaro, Páez Varela, Alejandro, *La disputa por México. Dos proyectos frente a frente para 2024*, México, Harper Collins, 2022.

²⁸⁸ Cheresky, Isidoro, *Op. cit.*, pp. 114-122.

estatismo e intervención del gobierno en la economía y ampliación de derechos sociales), considera que en México aún no existe un “populismo triunfante y consolidado...los elementos populistas que existen en la Cuarta Transformación son derivados de la gran corrupción nacional y de la desigualdad propiciada por el modelo neoliberal...”.²⁸⁹

Sobre lo dicho, para AMLO la principal consigna enmarcada en el plan de gobierno es la de “...acabar con la corrupción e impunidad” misma que debe ser combatida no solo “...por razones morales sino también por la gran cantidad de recursos que se ahorran y liberan para el desarrollo y bienestar del pueblo.”²⁹⁰ Para lo anterior, se puso en práctica una “...política de austeridad republicana” enmarcada en una serie de reformas constitucionales (55 artículos reformados),²⁹¹ leyes y políticas públicas que han dirigido la primera mitad del sexenio, y que no ha estado exenta de la polarización en el espacio público tanto del gobierno como de la oposición y la ciudadanía.²⁹²

4.2 Estado de Derecho, corrupción e impunidad

En el marco de las coyunturas precisadas, el postpositivismo jurídico analiza normativamente y descriptivamente el Estado de Derecho, la corrupción y la impunidad en la primera mitad del sexenio actual, para ello se describen estudios y

²⁸⁹ Cárdenas Gracia, Jaime, *Manual de derecho constitucional*, op. cit., p. 957.

²⁹⁰ López Obrador, Andrés Manuel, *A la mitad del camino*, México, Planeta, 2021, p. 51.

²⁹¹ Los artículos reformados son en 2019: 2o. (1a. reforma, 2a. reforma), 3o., 4o., 10, 16, 19, 21 22, 31 (1a. reforma, 2a. reforma), 35 (1a. reforma, 2a. reforma, 3a. reforma), 36 (1a. reforma, 2a. reforma), 41 (1a. reforma, 2a. reforma), 52, 53, 56, 73 (1a. reforma, 2a. reforma, 3a. reforma), 76, 78, 81, 84, 89, 94, 99, 115, 116 y 122; en 2020 los artículos: 4o. (1a. reforma, 2a. reforma, 3a. reforma), 28, 73 (1a. reforma, 2a. reforma), 115 y 122; y en 2021 los artículos: 30, 43 (1a. reforma, 2a. reforma), 73, 74, 94, 97, 99, 100, 105, 107, 108 y 111. Véase Reformas constitucionales por periodo presidencial [Consulta: 6 de junio de 2022] Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm

²⁹² López Obrador, Andrés Manuel, *A la mitad del...* Op. cit., pp. 156-178; Zepeda Patterson, Jorge, “La cebra y el caballo, PRI y obradorismo”, *Milenio*, [Consulta: 10 de junio de 2022] Disponible en: <https://www.milenio.com/opinion/jorge-zepeda-patterson/pensandolo-bien/la-cebra-y-el-caballo-pri-y-obradorismo>; Bartra, Roger, *Regreso a la jaula. El fracaso de López Obrador*, Penguin Random House, 2021.

análisis centrados en los años 2018 a 2021, mismos que permiten observar críticamente el desempeño del gobierno.

Se debe recordar que la postura postpositivista es una concepción compleja del Derecho, lo que lo especifica, según Atienza es que "...el Derecho no puede considerarse únicamente un conjunto -un sistema- de normas; es fundamentalmente, una actividad, una práctica social dirigida al logro de ciertos fines y valores. Y la dignidad humana viene a ser, el valor que de alguna manera contiene a todos los otros."²⁹³ En el anterior sentido, el postpositivismo presenta una postura sobre la justicia, aquella denominada socialdemócrata o liberal igualitaria (poniendo mayor énfasis en la autonomía o en la dignidad).²⁹⁴

Por ello, a la hora de interpretar complejidades bajo esta óptica jurídica es necesario elaborar análisis jurídicos que resalten la eficacia del Derecho, como menciona Atienza "... la clave estaría en estudios de un grado medio de abstracción y que se centraran en cuestiones relevantes para la práctica jurídica y para la teoría del derecho...".²⁹⁵

Así, en el contexto actual es necesario identificar aquellas políticas públicas que avancen derechos sociales y su justiciabilidad constitucional, para ello, puede ser útil el apoyo de la sociedad en la construcción de enfoques complejos, como el de Cruz, quien desde un plano jurídico multidisciplinario analiza los modelos del estado de bienestar (liberal, corporativista, socialdemócrata) y sus niveles de garantía (arreglo social, diseño y ejecución de políticas públicas, protección jurídica)

²⁹³ Atienza, Manuel, *Sobre la dignidad humana*, op. cit., p. 9.

²⁹⁴ Sobre el concepto de dignidad de Vázquez, Atienza precisa: "...la forma en que yo concibo la dignidad es básicamente coincidente con la de Rodolfo Vázquez. Estaría incluso dispuesto a aceptar la preferibilidad de una aproximación a ese concepto que sea básicamente por vía negativa; y también a reconocer cierta prioridad a la dignidad frente a la autonomía (o frente a la igualdad). Pero me parece que para pensar así sólo tenemos razones pragmáticas y de conveniencia; en último término, razones políticas que, por lo demás, no hay que despreciar: antes bien, pueden resultar decisivas, dado cuál es el estado del mundo o de ciertas sociedades en el contexto de este mundo. Atienza Manuel, "Un comentario sobre el concepto de dignidad" en Cerdio, Jorge, Larrañaga, Pablo de, Salazar, Pedro (coords.), *Entre la libertad y la igualdad. Ensayos críticos sobre la obra de Rodolfo Vázquez*, op. cit., pp. 267-275, p. 274. Una reciente sistematización sobre el concepto de dignidad en Atienza, Manuel, *Sobre la dignidad humana*, op. cit.

²⁹⁵ Garza Onofre, Juan Jesús, "Filosofía del derecho y transformación social. Entrevista a Manuel Atienza", *Nexos*, 2017 [Consulta: 4 de junio de 2022] Disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/filosofia-del-derecho-y-transformacion-social-entrevista-a-manuel-atienza/>

poniendo énfasis en la posibilidad de materializarlos no solo desde el gobierno y el Poder Judicial, rechazando visiones reduccionistas y formalistas, políticas sociales mal diseñadas o triunfos políticos meramente simbólicos, concluyendo que los derechos de justicia social pasan por procesos de justicia social más amplios y complejos, debiendo buscar "...otro tipo de respuestas legales para incidir en cambios estructurales."²⁹⁶

En esta parte el postpositivismo se separa del neoconstitucionalismo, éste último en palabras de Witker engloba "...tendencias doctrinarias que más que rectificar en su esencia los principios y técnicas del constitucionalismo clásico, vienen a complementar y a dar adecuación histórica a los mismos."²⁹⁷ Para Atienza, el neoconstitucionalismo derivado de su imprecisión conceptual, tiene paralelismos con el término político del populismo e incluso tiene la mayoría de sus rasgos pero en relación con el Derecho (es impreciso, hace un análisis simple de los valores y sus nociones, apela a la Constitución sin una elaboración conceptual, se desliga del componente autoritativo e institucional), por ello concluye subrayando que esta ideología "...entraña un serio riesgo de simplificación teórica y de erosión de las instituciones jurídicas básicas del Estado de Derecho."²⁹⁸

Después de todo, el postpositivismo tiene como objetivo mediante el uso de la razón práctica y el discurso deliberativo sensibilizar en los centros de poder y empoderar en los sectores que son sensibles a los efectos de un mundo desigual en cuanto a los beneficios que ha traído la globalización.

4.2.1 Estado de Derecho

En el ámbito del Estado de Derecho, como ya se ha visto, el postpositivismo postula un sentido robusto o sustantivo de éste, un método político-jurídico, el Estado de Derecho, que se encamine al respeto y garantía de los derechos humanos logrando así la convivencia humana.

²⁹⁶ Cruz Parceró, Juan Antonio, *Hacia una teoría constitucional de los derechos humanos*, op. cit., p. 197.

²⁹⁷ Witker Velásquez, Jorge, *Hacia una nueva investigación jurídica*, op. cit., p.38.

²⁹⁸ Atienza, Manuel, *Filosofía del derecho y transformación social*, op. cit., pp. 145-146.

Así, sobre los cambios sociales en los que se está inmerso y las distorsiones políticas que pueden surgir derivado de diversas interpretaciones del concepto de Estado de Derecho,²⁹⁹ la tabla 31 describe las características propuestas por Díaz del paradigma actual del Estado Democrático de Derecho y las zonas de incidencia (Estado, sociedad, economía, derecho), en donde se observa que los valores sociales no son estáticos y que por tanto, tampoco es estático el Estado y el Estado de Derecho.³⁰⁰

Tabla 31. Zonas de incidencia y características del Estado Democrático de Derecho postulado por Elías Díaz

ZONAS DE INCIDENCIAS	CARACTERÍSTICAS DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO
ESTADO	<ul style="list-style-type: none"> - Intervención selectiva y cualitativa. - Ética pública y cultura crítica. - Socialdemocracia o liberal igualitarismo.
SOCIEDAD	<ul style="list-style-type: none"> - Sociedad civil fuerte con tejido social denso. - Del corporativismo al cooperativismo. - Calidad de vida. - Nuevo concepto de ciudadanía. - Pacto entre instituciones político-jurídicas y sociedad civil (socialismo democrático).
ECONOMÍA	<ul style="list-style-type: none"> - Sector social plural y dinámico. - Políticas encaminadas al logro de la libertad, bienestar, solidaridad, igualdad. - Política fiscal, leyes de presupuestos, criterios de racionalidad que cumplan con la función de producción, redistribución, regulación y organización con participación del grupo social.
DERECHO	<ul style="list-style-type: none"> - Derechos fundamentales: civiles y políticos, sociales, económicos, culturales y de tercera generación. - Interpretación de los derechos y de las políticas sociales. - Necesarios por necesidad de cohesión (eficacia), ética pública y privada (justicia).

Fuente: Elaboración propia a partir de Díaz, Elías, “Estado de derecho y legitimidad democrática” en Carbonell, Miguel, Orozco, Wistano, Vázquez, Rodolfo (coords.), *Estado de derecho*. op. cit., pp. 61-93.

²⁹⁹ Se debe recordar el sentido que Bobbio da al concepto de Estado de Derecho desde una perspectiva política, entendido no en sentido restringido como Estado en el que el poder político está subordinado al Derecho, sino como la principal finalidad de todo grupo político, que se distingue de cualquier otro grupo social por la existencia de un orden normativo cuyas disposiciones, necesarias para la supervivencia del grupo, se hacen valer coactivamente. Véase Bobbio, Norberto, *El filósofo y la política*, trad. Jorge Fernández Santillán y Ariella Aureli, México, 2da ed., FCE, 2014, p. 44/47, formato electrónico kindle.

³⁰⁰ Cabe destacar que para lo que Díaz es Estado de Derecho, para Atienza y el postpositivismo viene a ser el contemporáneo Estado Constitucional, véase Díaz, Elías, *El derecho y el poder. Realismo crítico y filosofía del derecho*, Madrid, Dykinson, 2013, p. 72.

Frente a la anterior concepción del Estado de Derecho, se pueden describir los estudios que miden dicho factor desglosándolo en diversos subfactores y enfocándose en el periodo que va de 2019 a 2021. Así, de forma general los estudios del WJP siguen diagnosticando la debilidad del Estado de Derecho por situaciones que se correlacionan con la corrupción. La tabla 32 compara el promedio general y el factor ausencia de corrupción para el periodo antes mencionado.

Tabla 32. Comparación del promedio general y ausencia de corrupción entre México y el mundo 2019-2021 del WJP Índice de Estado de Derecho*

Factor	Promedio (ranking) 2019	Promedio (ranking) 2020	Promedio (ranking) 2021
Promedio general	.45 (99/126)	.44 (104/128)	.43 (113/139)
2. Ausencia de corrupción	.29 (117/126)	.27 (121/128)	.26 (135/139)

* valor más bajo 0 (débil), valor más alto 1 (fuerte).

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de World Justice Project en micrositio [Consulta: 23 de mayo de 2022] Disponible en: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>

Del mismo modo, cuando se compara el promedio general de Estado de Derecho y sus factores en el estudio del WJP México para los años 2019-2021 (véase tabla 33), la ausencia de corrupción sigue siendo una de los factores más bajos, lo que implica que a pesar de la narrativa gubernamental sobre el combate a la corrupción, en la percepción general se debe continuar con el fortalecimiento de instituciones que la combatan en su debida complejidad.

Tabla 33. Comparación del promedio general de Estado de Derecho y sus factores en México 2019-2022 del WJP Índice de Estado de Derecho México*

Factor	Promedio 2019-2020	Promedio 2020-2021	Promedio 2021-2022
Promedio general	.39	.40	.41
1. Límites al poder gubernamental	.43	.43	.42
2. Ausencia de corrupción	.36	.37	.36
3. Gobierno abierto	.39	.39	.48
4. Derechos fundamentales	.50	.49	.48
5. Orden y seguridad	.37	.43	.43
6. Cumplimiento regulatorio	.37	.38	.37
7. Justicia civil	.36	.37	.36
8. Justicia penal	.38	.37	.36

* valor más bajo 0 (débil), valor más alto 1 (fuerte).

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de World Justice Project México en micrositio [Consulta: 23 de mayo de 2022] Disponible en: <https://index.worldjusticeproject.mx/>

Por todo lo anterior, es evidente que fortalecer el Estado de Derecho en México implica tener en cuenta problemas complejos que se han ido profundizando en la actualidad, sobre todo aquellos relacionados con la corrupción. Así, es necesario enfocarse en la forma en la que se intenta combatir la corrupción en los primeros tres años del sexenio actual.

4.2.2 Corrupción e Impunidad

Como ya se ha mencionado, uno de los pilares del gobierno de AMLO hace referencia al combate a la corrupción, así, existen cambios en la forma de gobernar, en las instituciones y en las normas que lo sustentan. Por ello, se describen las modificaciones en el entramado normativo, políticas públicas y análisis que muestran la forma en que se desenvuelve el combate a la corrupción en un contexto complejo y polarizado.

En cuanto a los cambios normativos en materia de combate a la corrupción que se han dado en la primera parte de este sexenio, destaca la sustitución del tratado entre México, Estados Unidos y Canadá, reformas constitucionales y leyes que fortalecen los principios de la administración pública.

Por lo que toca a la sustitución del Tratado de Libre Comercio de América del Norte por el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de

América y Canadá (T-MEC),³⁰¹ cuenta con un preámbulo y 34 capítulos, mismos que van dirigidos a actualizar las relaciones comerciales entre los tres países. Destaca con relación al combate de la corrupción, lo establecido en el preámbulo en donde se promueve "... la transparencia, el buen gobierno y el estado de derecho, y eliminar el cohecho y la corrupción en el comercio y la inversión."³⁰² El capítulo 27 Anticorrupción, contiene 9 artículos en donde se establecen: definiciones, ámbitos de aplicación, medidas de combate a la corrupción, promoción de la integridad de los funcionarios públicos, participación del sector privado y la sociedad, aplicación y observancia de las leyes contra la corrupción, la relación con otros acuerdos, la solución de controversias y la cooperación.³⁰³

En otro sentido, se han hecho tres reformas constitucionales que involucran directamente el combate a la corrupción. La primera reforma, publicada en el DOF 14-03-2019, misma modifica los artículos 22 y 73 fracción XXX constitucionales, precisando sobre la no inclusión del enriquecimiento ilícito como forma de confiscación y sobre la acción de extinción de dominio sobre bienes de carácter patrimonial cuya procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionadas con investigaciones derivadas de hechos de corrupción, recursos de procedencia ilícita o extorsión entre otros.³⁰⁴ La segunda reforma, publicada en el DOF 12-04-2019 modifica el artículo 19 constitucional, al establecer la prisión preventiva de oficio por parte del juez en casos de corrupción, tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones.³⁰⁵ Por último, la tercera reforma publicada en el DOF 19-02-2021, que modifica los artículos 108 y 111

³⁰¹ Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá, DOF 29-06-2020 [Consulta: 10 de junio de 2022] Disponible en: https://dof.gob.mx/2020/SRE/T_MEC_290620.pdf

³⁰² *Ibidem* p. 3.

³⁰³ *Ibidem* p. 526-530.

³⁰⁴ Decreto por el que se reforman el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Extinción de Dominio, DOF 14-03-2019, [Consulta: 2 de mayo de 2022] Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5552861&fecha=14/03/2019#gsc.tab=0

³⁰⁵ Decreto por el que se declara reformado el Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de prisión preventiva oficiosa, DOF 12-04-2019, [Consulta: 2 de mayo de 2022] Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5557700&fecha=12/04/2019#gsc.tab=0

constitucionales y establece la posibilidad de imputar y juzgar al Presidente de la República por hechos de corrupción.³⁰⁶

Por lo que toca a las disposiciones legales que han sido creadas por el gobierno para combatir la corrupción, destaca la Ley Federal de Austeridad Republicana (LFAR) y la Ley de Fomento a la Confianza Ciudadana (LFCC). La LFAR publicada en el DOF 19-11-2019 contiene cuatro títulos y 30 artículos. Tiene por objeto “[...] regular y normar las medidas de austeridad que deberá observar el ejercicio del gasto público federal y coadyuvar a que los recursos económicos de que se dispongan se administren con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez [...]”.³⁰⁷ En ella se define lo que se entiende por austeridad republicana, misma que de acuerdo al artículo 4 fra. I dispone:

Conducta republicana y política de Estado que los entes públicos así como los Poderes Legislativo y Judicial, las empresas productivas del Estado y sus empresas subsidiarias, y los órganos constitucionales autónomos están obligados a acatar de conformidad con su orden jurídico, para combatir la desigualdad social, la corrupción, la avaricia y el despilfarro de los bienes y recursos nacionales, administrando los recursos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados...³⁰⁸

Por otra parte, la LFCC publicada en el DOF 20-01-2020 contiene cinco capítulos y 17 artículos. Tiene como objeto “... establecer las bases para la instrumentación de acciones y programas que las dependencias de la Administración Pública Federal deberán implementar, de acuerdo con sus atribuciones, para fomentar la confianza ciudadana, otorgando beneficios y

³⁰⁶ Decreto por el que se declaran reformados los artículos 108 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de fuero, DOF 19-02-2021, [Consulta: 2 de mayo de 2022] Disponible en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5611825&fecha=19/02/2021#gsc.tab=0

³⁰⁷ LFAR, Art. 1, [Consulta: 2 de mayo de 2022] Disponible en:

https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFAR_191119.pdf

³⁰⁸ LFAR, Art. 4, Fra. I.

facilidades administrativas relacionadas con la actividad económica que desempeñan las personas físicas y morales.”³⁰⁹

Las anteriores disposiciones normativas, quedan comprendidas en las políticas públicas sustentadas en los planes de gobierno que se han desarrollado en la primera mitad del sexenio; en cuanto a las políticas públicas del sexenio 2018-2024, se establecieron en el Plan Nacional de Desarrollo, mismo que se estructura en cuatro capítulos: 1. Política y Gobierno, 2. Política Social, 3. Economía, y 4. Epílogo: Visión 2024; en donde se utiliza la palabra corrupción en 29 ocasiones e impunidad una vez. La tabla 34 muestra las políticas públicas anticorrupción y acciones específicas que se establecieron en el mencionado plan.

Tabla 34. Políticas públicas anticorrupción del sexenio 2019-2024 establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo

Políticas anticorrupción	Acciones específicas
1. Política y gobierno	
1.1 Erradicar la corrupción	1. Corrupción como delito grave; 2. Prohibir adjudicaciones directas; 3. Obligatoriedad de las declaraciones patrimonial, fiscal y de intereses, 4. Colaboración internacional tendiente a erradicar los paraísos fiscales; 5. Proponer la Ley Federal de Combate de Conflictos de Interés; 6. Centralizar las instancias de contraloría; 7. Reforzar la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación; 8. Reorientar la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF); 9. Crear una unidad policial especializada en lavado de dinero.
1.2 Separar poder político y económico	1. Vigilancia de los conflictos de interés de los servidores públicos; 2. Combatir la corrupción en la asignación de contratos y concesiones; 3. Sanción como delito grave todo intento de distorsión electoral mediante la inyección de recursos no autorizados en campañas políticas o para ofrecer beneficios personales de cualquier clase a cambio del voto.
1.3 Cambio de paradigma en seguridad	1. Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia; 2. Recuperar y dignificar las cárceles, 3. Fortalecer la democracia participativa.

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 publicado en el DOF 12/09/2019, [Consulta: 5 de mayo de 2022] Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019

De acuerdo a lo anterior, se observa que la administración actual centra su gestión en el combate a la corrupción, y para ello genera la ruta para erradicarla a través de diversas reformas constitucionales (corrupción como delito grave), la

³⁰⁹ LFCC, Art. 1, [Consulta: 2 de mayo de 2022] Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCC_200120.pdf

creación de leyes y el fortalecimiento de algunos órganos como la SFP y la UIF. Otra ruta a seguir se encuentra en el intento por separar el poder público del poder económico, y para ello tiene como objetivos incrementar la vigilancia de los servidores públicos, contratos, concesiones y sanciones. Por último, se intenta fortalecer el sistema de seguridad y reactivar la procuración de justicia a través de la dignificación de las cárceles y el fortalecimiento de una democracia de tipo participativo.

En el Primer Informe de Gobierno 2018-2019 se da cuenta de los avances en el combate a la corrupción, el informe está estructurado en 3 capítulos: 1. Política y Gobierno, 2. Política Social, y 3. Economía; en él se menciona la palabra corrupción 75 veces y la palabra impunidad 10 veces (Véase anexo 31). Así, por lo que toca a la erradicación de la corrupción se incorporaron códigos de ética pública, campañas para el rezago de procedimientos administrativos, nuevas políticas de contrataciones públicas y un nuevo plan de gestión en la SFP. Sobre la separación del poder político y económico, se incorporó la Ley Federal de Austeridad Republicana, modificaciones a los formatos de declaración de intereses, así como programas de capacitación. En cuanto al aspecto de seguridad, se crearon nuevos organismos, sistemas y guías para la elaboración de códigos de conducta. Por último, en cuanto al aspecto económico, se alude al fortalecimiento de la transparencia en la industria extractiva.

En cuanto al Segundo Informe de Gobierno 2019-2020, se continua con la misma estructura utilizándose la palabra corrupción en 117 ocasiones e impunidad en 26 ocasiones (véase anexo 32). Así, por lo que toca a la erradicación de la corrupción, destacan acciones de fiscalización, creación de plataformas digitales, fortalecimiento institucional de la SFP, fortalecimiento del gobierno abierto y la Plataforma Digital Nacional del SNA. Sobre la separación de lo económico y político, se creó un nuevo formato para la declaración de intereses y una propuesta de ley para combatir el conflicto de intereses; sobre la seguridad y procuración de justicia, se creó la Ley de Fomento a la Confianza Ciudadana, acciones de vigilancia desde la SFP, la UIF y en los centros carcelarios. Sobre el aspecto económico, se fortalece la mejora regulatoria y los mecanismos de supervisión.

Por último, en el Tercer Informe de Gobierno 2020-2021 y siguiendo la misma estructura, la palabra corrupción se utiliza en 117 ocasiones e impunidad 31 veces (véase anexo 33). En cuanto a la erradicación de la corrupción, se incorporaron lineamientos para los comités de ética, se focalizaron actos de fiscalización dirigiéndolos hacia los programas con mayores riesgos de corrupción, así como la incorporación de nuevos sistemas de vigilancia. En cuanto a la separación del poder político y económico, se siguió utilizando la herramienta de declaración patrimonial de intereses, así como sanciones a licitantes proveedores y contratistas. En el rubro de seguridad, se fortalece la investigación penal sobre el lavado de dinero, así como la mayor vigilancia en los procesos de adquisiciones y contrataciones públicas; en el aspecto económico se establecieron programas de reconocimiento a la integridad.

Del análisis de todo lo anterior, se observa que el gobierno en turno ha intentado combatir la corrupción mediante diversas herramientas, entre ellas la creación o modificación de nuevas leyes, órganos, sistemas, modelos, códigos de ética o el uso de la informática y tecnologías. Las anteriores herramientas intentan incidir en los procesos políticos, económicos y de seguridad, y lo hacen incorporándose en el complejo entramado institucional de la administración pública. Es en ella, donde se intenta de igual forma fortalecer una ética o moral pública que de sentido y valor al desempeño del servidor público, misma que es ejemplificada por el accionar diario del Presidente de la República, dando significado y narrativa al desempeño del servicio público.

Cabe destacar en el anterior sentido la labor encomendada en el combate a la corrupción tanto a la SFP como a la UIF; la primera al pertenecer formalmente al SNA será posteriormente analizada, por lo que toca a la UIF ha desempeñado una labor fundamental en el combate a la corrupción en la presente administración. De acuerdo a los informes de reporte de operaciones de los años 2019 a 2021, este organismo ha desarrollado una metodología para procesar la información recibida sobre posibles operaciones con recursos de procedencia ilícita, en donde recibe los reportes de operaciones financieras y avisos, los analiza estadísticamente, los

disemina y presenta las denuncias correspondientes.³¹⁰ La tabla 35 muestra datos relevantes sobre las actividades de la UIF.

Tabla 35. Reporte de Actividades de la UIF 2019-2021

Rubro/ Año	2019	2020	2021
Cuentas Bloqueadas	12, 163	20,017	7,982
Denuncias presentadas	161	130	119
Sujetos denunciados	S/I	1,000	664
Denuncias por delito de corrupción	S/I*	71	30
Sujetos denunciados por corrupción	S/I*	644	244
Expedientes de juicios de Amparo	984	1,371	992

* S/I Sin información

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes sobre el reporte de actividades de los años 2019, 2020 y 2021, [Consulta: 1 de junio de 2022] Disponible en: <https://www.gob.mx/uif#11249>

Como se observa, la labor que desempeña la UIF³¹¹ tiene como objetivo rastrear uno de los aspectos más nocivos de la corrupción, las redes de lavado de dinero que permean a nivel nacional e internacional afectando las finanzas nacionales.³¹²

En otro sentido y desde una perspectiva general, algunas de las herramientas utilizadas por el gobierno actual entonan con las mejores prácticas a nivel internacional,³¹³ del mismo modo, se debe tener en cuenta el significado profundo que se le pretende atribuir a la corrupción, tomando en cuenta perspectivas de carácter moral, político, económico o cultural, parecidas en parte a la postura

³¹⁰ Unidad de Inteligencia Financiera, *Informe de Actividades. Enero-Septiembre 2021*, [Consulta: 1 de junio de 2022] Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/681904/Informe_Septiembre_2021.pdf

³¹¹ Una herramienta normativa importante que especifica parte de las actividades de la UIF es la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (LFPIORPI), ley publicada en el DOF 17-10-2012 y última reforma publicada en el DOF 20-05-2021.

³¹² A nivel internacional puede verse el reporte sobre lavado de dinero en donde destaca la fuerte dependencia de activos ilegales entre México y Estados Unidos, en Kumar, Lakshmi, Bel, Kaisa de, *Acres of Money Laundering. Why U.S. Real Estate is...* op. cit.; en cuanto investigaciones periodísticas sobre el tema véase Michel, Casey, *American kleptocracy...* op. cit.; para el caso de México además de los reportes antes precisados, una investigación periodística que muestra las redes de corrupción durante el sexenio pasado, misma que fue investigada y denunciada por la UIF ante la FECC del SNA, véase Ureste, Manu, Raziel Zedryk, Ángel Arturo, *El caso de la viuda negra. El asesinato que pone al descubierto la mayor red de lavado de dinero en el peñismo*, México, Grijalbo, 2022.

³¹³ Véase la Tabla 9. Respuestas y prevención de la corrupción en el sector público propuestas por UNODC en el capítulo 2 de la investigación.

adoptada por la UNODC y su reciente visión estratégica para América Latina y el Caribe 2022-2025, en donde partiendo de una concepción compleja de la realidad latinoamericana se adoptan cuatro líneas de trabajo: a) lucha contra la corrupción y delitos económicos; b) abordaje del problema mundial de las drogas; c) combate a la delincuencia organizada transnacional; y d) fortalecimiento de la prevención del delito y la justicia penal. Desde la línea del combate a la corrupción, lo que se busca es: 1. Desarrollar una nueva iniciativa regional ALC Anticorrupción en su específico contexto; 2. Apoyo para el desarrollo e implementación de las políticas nacionales anticorrupción; 3. Asistencia en el desarrollo de prácticas para prevenir y combatir la corrupción y delitos económicos, 4. Establecimiento de redes internacionales de cooperación e intercambio de buenas prácticas entre autoridades anticorrupción.³¹⁴

Por otro lado, si se analizan los índices que Transparencia Internacional ha realizado sobre la percepción de la corrupción en los primeros tres años del presente gobierno se puede observar una mejora en cuanto a la calificación de México al pasar de 28 a 31 puntos, y de igual forma una mejora en cuanto al ranking pasando del lugar 138 al 124 de 180 países participantes durante los años de estudio (Tabla 36).

Tabla 36. Índice de Corrupción de Transparencia internacional para México años 2018-2021

México	2018	2019	2020	2021
Índice	28	29	31	31
Ranking	(138/180)	(130/180)	(124/180)	(124/180)

*Índice: valor más bajo (0), valor más alto (100) Ranking: 1 es el menos corrupto, 180 el más corrupto. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Índice de percepción de corrupción de Transparencia Internacional en micrositio [Consulta: 23 de mayo de 2022] Disponible en: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/mex>

³¹⁴ Oficina de Enlace y Parteneriado en México, “UNODC presenta su visión estratégica para América Latina y el Caribe 2022-2025”, UNODC, [Consulta: 10 mayo de 2022] Disponible en: [https://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/webstories/unodc-presenta-su-visin-estrategica-para-amrica-latina-y-el-caribe-2022-2025.html#:~:text=de%20UNODC%2C%20Sra.-,Ghada%20Waly%2C%20present%C3%B3%20la%20Visi%C3%B3n%20Estrat%C3%A9gica%20de%20UNODC%20para%20Am%C3%A9rica,las%20drogas%20y%20la%20corrupci%C3%B3n;UNODC, Visión estratégica de UNODC para América Latina y el Caribe 2022-2025, UNODC, 2022, \[Consulta: 10 de mayo de 2022\] Disponible en: https://www.unodc.org/res/strategy/ESTRATEGIA_LATAM_2022_2025_ENE17_ESP_EDsigned.pdf](https://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/webstories/unodc-presenta-su-visin-estrategica-para-amrica-latina-y-el-caribe-2022-2025.html#:~:text=de%20UNODC%2C%20Sra.-,Ghada%20Waly%2C%20present%C3%B3%20la%20Visi%C3%B3n%20Estrat%C3%A9gica%20de%20UNODC%20para%20Am%C3%A9rica,las%20drogas%20y%20la%20corrupci%C3%B3n;UNODC, Visión estratégica de UNODC para América Latina y el Caribe 2022-2025, UNODC, 2022, [Consulta: 10 de mayo de 2022] Disponible en: https://www.unodc.org/res/strategy/ESTRATEGIA_LATAM_2022_2025_ENE17_ESP_EDsigned.pdf)

Sobre las perspectivas que se utilizan para entender la corrupción, cabe destacar la crítica que se hace a enfoques anclados en experiencias de los países pioneros en los niveles de desarrollo económico, así, Ang al realizar un estudio sobre la evolución de la corrupción en China, demuestra que replicar las mejores prácticas en los países considerados en desarrollo, frecuentemente falla y por ello es conveniente partir del contexto en donde se presenta el problema y medir después los resultados cualitativos mediante análisis estadísticos.³¹⁵ Lo anterior converge con parte del pragmatismo clásico de Dewey, que observa el contexto específico para formarse propósitos que puedan ser alcanzados, así, metodológicamente se debe observar, conocer y emitir un juicio que permita actuar.³¹⁶ El anterior aspecto pragmático conecta con la parte pragmática de la postura postpositivista del Derecho.³¹⁷

Para Ríos, los problemas de México a la hora de gobernar se relacionan con la forma en que la corrupción afecta su desempeño sobre todo por la mala calidad de monitoreo del gasto público en los lugares donde existe mayor corrupción, entre ellos, programas dirigidos a la salud, educación, desarrollo social y el control municipal. Desde su perspectiva, existen irregularidades en el gasto público que no son sancionadas y que quedan en la impunidad, así como la existencia de nepotismo en la contratación de servidores públicos en todas las entidades federativas. Lo anterior afecta a la idea de un régimen democrático, derivado de la poca representación que tienen las mayorías frente a la clase empresarial, situación que se manifiesta en los presupuestos anuales, en el tipo de leyes creadas y en el

³¹⁵ Ang, Yuen Yuen, *China's gilded age...* op. cit., pp. 113-118.

³¹⁶ Gómez Salazar, Mónica, "Justificación, educación y libertad", *Theoría. Revista del colegio de filosofía*, Núm. 34, 2018, pp. 79-89, p. 84; Gómez Salazar, Mónica, *La noción de verdad y sus implicaciones ético-políticas repensadas desde el pragmatismo americano*, México, Fides Ediciones, 2020, pp. 19-20.

³¹⁷ Para Atienza, una investigación realizada desde la dogmática jurídica, debe plantear un problema relevante, examinar las soluciones propuestas, examinar porque no resultan satisfactorias, sugerir una propuesta considerada superior y justificar porque debería aceptarse. Véase Atienza, Manuel, "Una visión iusfilosófica del Derecho", en Lariguet, Guillermo y González Lagier, Daniel (ed.), *Filosofía. Una introducción para juristas*, Madrid, Trotta, 2022, pp. 343-373, p. 356, formato electrónico kindle.

cabildeo existente, influenciado incluso por fundaciones o centros de investigación.³¹⁸

Desde otra perspectiva, la labor de Sandoval desde el ámbito académico y de la administración pública³¹⁹ permitieron implementar políticas públicas con la intención de combatir la corrupción a gran escala, aquella corrupción que se encumbra en las altas esferas políticas y económicas. De igual forma, existen posiciones contrarias sobre la manera en que se ha combatido la corrupción durante los primeros años de la actual administración.³²⁰ Es importante dar cuenta de posturas críticas incluso en parte del movimiento político que encabeza el Presidente de la República, así, Dussel al referirse a la corrupción apunta a la estructura interna de Morena, en sus palabras:

[...] Tampoco se está dando una formación ética en el mismo Morena para no caer en los vicios del PRI y del PAN [...] Morena está permitiendo la entrada de la corrupción de los otros partidos y se está corrompiendo [...], hay una responsabilidad muy grave de los dirigentes de Morena en no ser más claros, en apoyarse en sus bases y no crear una nueva nomenclatura que se va fosilizando ya tan pronto [...].³²¹

Por último, en el marco del combate a la corrupción la polarización se evidencia desde la Presidencia de la República, en donde se denuncia la injerencia

³¹⁸ Ríos, Viridiana, *No es normal. El juego oculto que alimenta la desigualdad mexicana y cómo cambiarlo*, México, Grijalbo, 2021, pp. 177-220.

³¹⁹ Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira, "Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana", op. cit.; "Corrupción y desafíos organizacionales en un mundo de asociaciones público-privadas", *Gestión y política pública*, vol. 25, n. 2, 2016, pp. 365-413.

³²⁰ Sobre posturas a favor del régimen actual véase: CLACSO, *9ª Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales*, "Panel 247- La 4T: combate a la corrupción y ampliación de lo público, alternativas en busca del bienestar", UNAM, 7 al 10 de junio de 2022, [Consulta: 8 de junio de 2022] Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=oZR2dgSE5Qc&ab_channel=HumanidadesUNAM; Posturas en contra pueden observarse en los diversos análisis y estudios realizados por organizaciones de la sociedad civil como Mexicanos contra la Corrupción o México Evalúa, asociaciones civiles sin fines de lucro que desde la gestión pasada han denunciado diversos casos de corrupción, véase sus páginas electrónicas [Consulta: 8 de junio de 2022] Disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/>; <https://www.mexicoevalua.org/>

³²¹ CLACSO, *9ª Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales*, "Panel... op. cit., minuto 1:34:55.

e intervencionismo de grupos opositores financiados por gobiernos extranjeros, vulnerando la soberanía nacional y provocando correspondencia oficial del gobierno mexicano hacia los Estados Unidos. En este mismo sentido, se hace una crítica a al Poder Judicial en donde “...no todo está perdido, hay jueces, hay magistrados hay ministros íntegros, pero es la excepción no la regla [...] necesitamos moralizar a México, purificar la vida pública de nuestro país [...].³²²

Por lo que toca a la impunidad, como ya se ha hecho mención en los anteriores capítulos, la idea de que existe una correlación con la corrupción al provocar un contexto en el que las conductas ilícitas no se castigan, genera un círculo nocivo que afecta a las instituciones del Estado, a la democracia y a los derechos humanos.

Así, la ENVIPE 2021 demuestra la persistencia de aspectos nocivos como la prevalencia, la incidencia delictiva, la cifra negra y la percepción sobre la seguridad pública y el desempeño de las autoridades en los años 2018 a 2021; en la tabla 37 se distinguen varios de estos componentes.

Tabla 37. Prevalencia e incidencia delictiva, cifra negra, seguridad pública y desempeño de autoridades de acuerdo a la ENVIPE 2021

Prevalencia e incidencia delictiva			
Aspecto	2018	2019	2020
Prevalencia delictiva por cada 100 000 habs. / millones de víctimas (MV)	28 269 víctimas / 24.7 MV	24 849 víctimas / 22.3 MV	23 520 víctimas / 21.2 MV
Incidencia delictiva delitos por cada 100 000 habs./ millones de delitos (MD)	37 807 delitos / 33.0 MD	33 659 delitos / 30.3 MD	30 601 delitos / 27.6 MD
	2019		2020

³²² Es el caso del financiamiento otorgado por parte de la embajada estadounidense en México a diversas asociaciones de la sociedad civil destinadas a realizar investigaciones sobre el combate a la corrupción. Sobre la forma en que se financia a instituciones de la sociedad civil y la nota diplomática, Véase López Obrador, Andrés Manuel, Conferencia matutina, 07-05-2021, minuto 0:15; y sobre la corrupción en el Poder Judicial minuto 31:55 [Consulta: 2 de junio de 2022] Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=5pq62ZDhsm4>; desde una parte de la oposición, la polarización sobre el asunto de la corrupción, las sociedades civiles y la nota diplomática a que se hace alusión, se aprecia en la justificación que se da sobre la obtención de los recursos, véase Riva Palacio, Raymundo, Paranoia en Palacio Nacional, *El financiero*, 2-02-2022, [Consulta: 8 de junio de 2022] Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/raymundo-riva-palacio/2022/02/08/paranoia-en-palacio-nacional/>

Incidencia por tipo de delito: robo, fraude, extorsión, por cada 100 000 hab. Secuestro víctimas y delitos	Robo	9 091	Robo	6 899 (22.5%)
	Fraude	5 089	Fraude	5 904 (19.3%)
	Extorsión	5 134	Extorsión	5 160 (16.9%)
	Secuestro	Víctimas 105 189 Delitos 106 886	Secuestro	Víctimas 80 954 Delitos 83 244
Cifra negra				
Delitos denunciados en carpetas de investigación/ cifra negra (CN) (%)	2018 6.8%/ 93.2% CN	2019 7.6%/ 92.4% CN	2020 6.7%/ 93.3% CN	
Razones para no denunciar	2019 Pérdida de tiempo (33.9 %), desconfianza en la autoridad (14.2%), tramites largos y difíciles (8.5%), actitud hostil de la autoridad (3.5%)			
Seguridad pública				
Percepción sobre seguridad pública (%)	2020 Inseguridad 68.2 Corrupción 24.7 Falta de castigo a delincuentes 24.9	2021 Inseguridad 58.9 Corrupción 22.1 Falta de castigo a delincuentes 18.4		
Desempeño de autoridades				
Percepción de corrupción de las autoridades (%)	2020 Policía de Tránsito 77.3 Policía Preventiva 69.7 Jueces 70.1	2021 Policía de Tránsito 73.9 Policía Preventiva 65.5 Jueces 65.4		
Conocimiento de la sociedad de acciones para combatir la corrupción (%)	2019 Mejorar el alumbrado 50.3 Mayor patrullaje y vigilancia 41.6 Combatir Corrupción 12.2	2020 Mejorar el alumbrado 50.5 Mayor patrullaje y vigilancia 43.2 Combatir Corrupción 11.1		

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2021, [Consulta: 2 de mayo de 2022] Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2021/>

Como se observa, la prevalencia delictiva y la incidencia delictiva, aunque con algunos cambios a la baja se mantiene en niveles altos, sobresale el incremento marginal de los delitos de fraude y extorsión. En cuanto a la cifra negra, también se mantiene constante con altas y bajas mínimas en los años analizados. Por último, en cuanto a la percepción sobre seguridad pública, desempeño de las autoridades y conocimiento por parte de la sociedad de las acciones anticorrupción, existen cambios marginales tanto a la baja como al alza.

De lo anterior, se corrobora que aspectos como el fortalecimiento del Estado de Derecho, el combate a la corrupción o la impunidad siguen siendo asignaturas que deben ser atendidos en su debida complejidad. Por ello, se debe analizar la estructura, función y fin del SNA en la primera mitad del sexenio en curso.

4.3 El Sistema Nacional Anticorrupción y su relación con el gobierno

Es en el anterior contexto mundial y nacional donde el SNA intenta reafirmarse y consolidarse. Como se ha mostrado en el capítulo 3, los problemas analizados del sistema abarcan desde su creación en 2015 hasta el año 2021, por tanto, las conclusiones de aquel capítulo deben ser dirigidas a las acciones del gobierno en turno, sin embargo, lo que se pretende es especificar si hubo cambios o no en la estructura, función y fin del SNA en la primera parte del gobierno actual y si los hubo en qué consistieron.

De forma general, se puede decir que el sistema no estuvo ajeno a la polarización del contexto, a pesar de que es en este periodo donde el SNA ha tenido mayores avances en cuanto a su conformación organizativa y a la definición de las herramientas para realizar sus funciones.

Sobre la polarización existente, el Presidente de la República en varias ocasiones³²³ ha puesto en duda la eficiencia de dicho sistema, debido a que en sus palabras:

“...en el periodo neoliberal o neoporfirista, para simular de que se combatía la corrupción, de que había transparencia, crearon una serie de organismos, con ese propósito, de engañar, y también de cómo crearon organismos autónomos para facilitar la privatización de los bienes del pueblo y de la nación, toda esa estructura, parte de ese esquema, fue la creación de esos organismos anticorrupción [...] crearon estos organismos anticorrupción y [...] la corrupción no era delito grave [...]. Se atrevieron a crear estos instrumentos para simular la transparencia, la anticorrupción, entonces no funcionan [...].³²⁴

³²³ Crítica al SNA y las Salas Regionales y Sala Central en materia anticorrupción del TFJA como parte del SNA, véase López Obrador, Andrés Manuel, 11-06-2020, minuto 53:00 y 1:17:05, [Consulta: 2 de junio de 2022] Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=eelviEjRfiw&ab_channel=GobiernodeM%C3%A9xico;

³²⁴ Véase López Obrador, Andrés Manuel, 21-02-2022, minuto 2:31:38, [Consulta: 2 de junio 2022] Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=rDnTZCgSK3g>

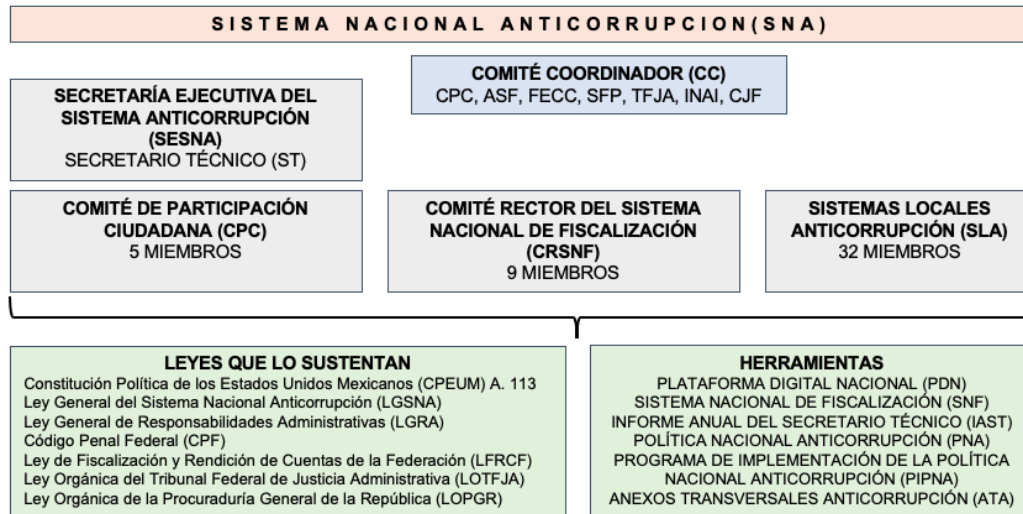
En contraste, para el Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (IIRCCC), la corrupción debe ser estudiada desde un enfoque sistémico, analizando tanto sus causas como las consecuencias, así, basándose en las normas e instituciones que tiene México para combatirla, identifica procesos vigentes que permiten la captura de puestos, presupuestos e información pública; por ello consideran que para combatir la corrupción no se necesitan modificar las normas vigentes sino cumplirlas, y en cuanto al SNA, lo que falta ha sido la implementación, observando tres defectos, en sus palabras:

[...] procrastinación en el cumplimiento de sus obligaciones y de las funciones necesarias para darle vida [...]; simulación en el cumplimiento de algunas de las normas vigentes para erradicar la captura de los puestos, los presupuestos y la información pública [...]; burocratización excesiva de los procedimientos, hasta el punto en el que las cuestiones procedimentales acaban superponiéndose a los objetivos sustantivos.³²⁵

Por ello, es necesario describir los marginales cambios en las normas, organización y fines del SNA en el periodo antes mencionado. Cabe recordar que el SNA es un sistema complejo que busca coordinar organismos de todo el aparato estatal mediante dispositivos normativos, órganos especializados y herramientas de diversa índole con el objeto de establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. En el cuadro 1 ya antes presentado, se muestra la estructura organizacional general del SNA, así como las herramientas que utiliza y las leyes en las que se basa.

³²⁵ Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, *Sobre el combate a la corrupción en México Informe País, 2020*, Jalisco, Universidad de Guadalajara Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, 2022, pp. 172-173.

Cuadro 1. Organización, herramientas y leyes del SNA



Fuente: Elaboración propia.

4.3.1 SNA: Problemas en cuanto a la estructura normativa

Por lo que toca a los problemas estructurales del SNA, se recuerda que estos están relacionados con las diversas figuras jurídicas que este contiene, con la coherencia tanto normativa como de sistema, y de acuerdo con la postura postpositivista, si está diseñada para las finalidades planteadas de acuerdo a un objetivismo mínimo. Por tanto, se describen los cambios normativos acontecidos en el periodo de 2018 a 2021 en las tres leyes que articulan el SNA, la LGSNA, la LGRA y el CPF.

En cuanto a la LGSNA, existe una única reforma publicada en el DOF 20-05-2021, en ella se cambia el nombre de Procuraduría por Fiscalía (fra. VI del a. 3) y se modifica el nombre de la Fiscalía Anticorrupción a Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción (fra. III del a. 10). Por tanto no existe mayor cambio en su estructura normativa.

Sobre la LGRA se tienen 5 reformas, mismas que amplían y fortalecen el catálogo de responsabilidades administrativas, sus causales y se anexa el principio de austeridad. La tabla 38 muestra las reformas a la ley, los artículos y el concepto que se modifica.

Tabla 38: Reformas a la LGRA en el periodo de 2019 a 2021

Reforma en el DOF	Artículo y Fracción	Concepto
1. DOF 12-04-2019	a. 7 fra. VI	Principio de austeridad.
	a. 52	Adiciona una causal de cohecho.
	a. 54	Adiciona una causal de desvío de recursos.
	a. 80 Bis	Circunstancias que califican a una conducta como falta administrativa no grave.
2. DOF 19-11-2019	a. 7 Fra. X, XI, XII	Abstención de intervenir en ciertos nombramientos.
	a. 49 Fra. X	Verificación sobre el no conflicto de intereses.
	a. 53, 2do párr.	Prohibición de la disposición de seguridad personal en los términos de posible peculado, salvo excepciones.
	a. 59, 2do párr.	Adiciona causal de contratación indebida.
	a. 60 Bis.	Simulación de acto jurídico y su sanción.
	a. 63 Bis.	Nepotismo.
3. DOF 13-04-2020	a. 57	Violaciones graves las violaciones a fideicomisos establecidas en la Ley Federal de Austeridad Republicana.
	a. 57	Incurrirá en abuso de funciones la persona servidora o servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de esta Ley o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público; así como cuando realiza por sí o a través de un tercero, alguna de las conductas descritas en el artículo 20 Ter, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
4. DOF 20-05-2021	a. 3 fra. X	Redacción: Se quita Procuraduría General de la República.
	a. 158	Redacción: ...Ministerio Público de la Federación, de las fiscalías o procuradurías locales...
	a. 219, 2do párr.	Redacción: ... Fiscalía General de la República, las fiscalías y las procuradurías de justicia de las entidades federativas.
5. 22-11-2021	a. 64 Ter	Es falta administrativa grave, la omisión de enterar las cuotas, aportaciones, cuotas sociales o descuentos ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en los términos que señalan los artículos 21 y 22 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Fuente: Elaboración propia a partir de la LGRA y sus reformas.

Por lo que toca al CPF, desde el comienzo del nuevo gobierno se ha reformado en siete ocasiones, de ellas, la tabla 39 muestra las tres reformas que se

relacionan con el combate a la corrupción de acuerdo al título décimo reformado durante el sexenio anterior.³²⁶

Tabla 39: Reformas al CPF en materia de combate a la corrupción en el periodo de 2019 a 2021

Reforma en el DOF	Artículo y Fracción	Concepto
1. Reforma número 144 del CPF, DOF 05-11-2018.	Capítulo V Bis Título Décimo, Libro Segundo	Del pago y recibo indebido de remuneraciones de los servidores públicos.
	a. 217 Bis	Remuneración ilícita. Conducta típica.
	a. 217 Ter	Penas. Privación de la libertad, destitución, inhabilitación.
2. Reforma número 145 del CPF, DOF 12-04-2019	Título Décimo del Libro Segundo	Delitos por hechos de corrupción.
	217 Ter, fra. I, II	Remuneración ilícita (2 causales).
	217 Quáter, fra. I, II, III y IV	Penas por remuneración ilícita.
3. Reforma número 146 del CPF, DOF 08-11-2019	a. 11 Bis, Apartado B, fra. VIII Bis	A las personas jurídicas podrán imponérseles algunas o varias de las consecuencias jurídicas [...] para el delito del Código Fiscal de la Federación previsto en el artículo 113 Bis; "...comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados."

Fuente: Elaboración propia a partir del CPF y sus reformas.

Dentro del anterior marco normativo del SNA, sobre las responsabilidades administrativas y penales generadoras de conductas delictivas, se ha discutido recientemente sobre la pertinencia de los criterios de oportunidad y su naturaleza penal, misma que se ha querido adaptar a la materia administrativa generando desajustes conceptuales.³²⁷ Sin embargo el anterior apunte queda inscrito dentro de los problemas estructurales y propuestas analizadas en el capítulo 3.

4.3.2 SNA: Problemas en cuanto a su función

Los problemas del SNA en cuanto a su función, como ya se ha apuntado tienen que ver con el desempeño de los órganos del SNA y la repercusión de políticas públicas

³²⁶ En el sexenio anterior se reformó el CPF de acuerdo al "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción, DOF 18-07-2016.

³²⁷ Véase Comité de Participación Ciudadana del SNA, Congreso "Desafíos del combate contra la corrupción", celebrado los días 8,9 y 10 de junio del año 2022, [Consulta: 11 de junio de 2022] https://www.youtube.com/watch?v=FzzAAoJtj7U&ab_channel=Canal-EventosDGIT-2DGIT

ancladas en estructuras normativas que se ejecutan y que pueden ser percibidas. Por ello, se describen las acciones que realizaron los órganos que conforman el SNA y las herramientas utilizadas durante los años 2018 a 2021.

De acuerdo a lo anterior, la tabla 40 muestra que durante la primera mitad del gobierno los órganos del SNA han entrado en la fase de aplicación de sus herramientas para combatir la corrupción. Como ya se ha advertido en el capítulo 3, la eficacia del sistema es reducida debido a la lentitud con que se ha conformado, derivado de conflictos políticos, falta de presupuesto y de nombramientos.

Tabla 40: Actividad de los órganos y herramientas del SNA en el periodo de 2018-2021.

ÓRGANO	AÑO/DESCRIPCIÓN
CC	2019: Cambio de formato de declaraciones; creación de una nueva metodología "4I"; 2020: Implementación nacional y coordinada de instrumentos estratégicos de combate a la corrupción; 2021: PNA.
CPC	2019: Cambio de formato de declaraciones; creación una nueva metodología "4I"; 2020: Implementación nacional y coordinada de instrumentos estratégicos de combate a la corrupción; 2021: PNA.
SESNA	2019-2021: Gestionó las políticas públicas emitidas por el CC.
FECC	Reportes 2020 y 2021 dan cuenta de su puesta en marcha y el incremento en las labores de investigación y seguimiento de probables delitos de corrupción.
SFP	2019: Nuevo formato para la declaración patrimonial y de intereses. De 2019 a 2021: Incremento en las constancias de registro de servidores públicos, disminución del número de sanciones y de servidores públicos sancionados, aumentaron los actos de fiscalización.
ASF	Elaboró dentro del CRSNF los informes del SNF, modificando metodologías y criterios de homologación.
CJF	De 2019 a 2021: La Dirección General de Responsabilidades Administrativas disminuyó el número de sanciones, servidores públicos sancionados y la declaración de situación personal y de intereses.
TFJA	Desde el 2019 hasta el 2021 fueron aumentando el número de procedimientos administrativos.
INAI	De 2019 a 2021: Realizo la difusión de las herramientas del SNA.
Sistemas Locales	2021: Armonización normativa completa y sistemas locales están completos a excepción de los fiscales anticorrupción en Baja California y Baja California Sur
HERRAMIENTA	AÑO/ DESCRIPCIÓN
PDN	De 2019 a 2021: Se cuenta con los sistemas 1,2,3 y 6.
SNF	De 2018 hasta 2021: Disminución de auditorías.
IAST*	2021: Realizado por primera vez por el Secretario Técnico del SNA.
PNA	2019: Discusión, 2022: Puesta en marcha.

*IAST: Informe anual del Secretario Técnico.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del capítulo 3.

Más allá de los pocos resultados que sigue entregando el SNA, el gobierno en turno ha empleado otros instrumentos para combatir la corrupción, es el caso de la SFP que aunque pertenece al sistema ha implementado diversas políticas públicas centradas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024, dentro de las cuales, asigna ciertas tareas tanto a la propia SFP como al SNA, la tabla 41 describe los objetivos del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024 (PNCCIMGP).

Tabla 41: Objetivos del PNCCIMGP 2019-2024

OBJETIVO	CONCEPTO
Objetivo Prioritario 1	Combatir frontalmente las causas y efectos de la corrupción.
Objetivo Prioritario 2	Combatir los niveles de impunidad administrativa en el gobierno federal.
Objetivo Prioritario 3	Fortalecer las acciones de control que realizan los órganos de vigilancia y control en la administración pública federal, para contribuir al combate a la corrupción y a la impunidad.
Objetivo Prioritario 4	Promover la profesionalización y la gestión eficiente de los recursos humanos de la administración pública federal.
Objetivo Prioritario 5	Promover el uso eficiente y responsable de los bienes del estado mexicano.

Fuente: Elaboración propia a partir del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, publicado en el DOF 30/08/2019

Es dentro de las Estrategias Prioritarias y Acciones Puntuales sobre el Objetivo prioritario 1, en la Estrategia prioritaria 1.7.- Impulsar acciones sistemáticas y de coordinación entre las dependencias y entidades de la APF y otros entes públicos e instancias anticorrupción a nivel nacional e internacional que permitan la implementación de mecanismos efectivos de combate a la corrupción, donde la SFP se relaciona con el SNA. La tabla 42 muestra las acciones puntuales en coordinación con el SNA.

Tabla 42: Relación del SNA con el objetivo prioritario 1 y la estrategia prioritaria 1.7 del PNCCIMGP 2019-2024

Objetivo prioritario 1.- Combatir frontalmente las causas y efectos de la corrupción
Estrategia prioritaria 1.7.- Impulsar acciones sistemáticas y de coordinación entre las dependencias y entidades de la APF y otros entes públicos e instancias anticorrupción a nivel nacional e internacional que permitan la implementación de mecanismos efectivos de combate a la corrupción
1.7.2 Promover en las dependencias y entidades la celebración de convenios de coordinación y/o colaboración con la SFP y otros entes públicos e instancias anticorrupción con el objetivo de optimizar el intercambio de información para la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para la fiscalización y control de recursos públicos.
1.7.4 Coordinar la implementación, seguimiento y evaluación, al interior de la APF, de la Política Nacional Anticorrupción que apruebe el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.
1.7.6 Impulsar sinergias en el seno del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Nacional de Fiscalización para maximizar y potencializar los alcances y efectos de la acción fiscalizadora y de los procedimientos de investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.

Fuente: Elaboración propia a partir del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, publicado en el DOF 30/08/2019

Así, aunque en la primera parte del sexenio actual se tiene presente al SNA en algunas de sus políticas públicas, la coordinación que se ha establecido va dirigida a la forma en que la SFP concibe el combate a la corrupción, situación que no ha permitido darle la eficacia necesaria al SNA para consolidarse, llegando así a los resultados ya establecidos en los anteriores capítulos.

4.3.3 SNA: Problemas en cuanto a sus finalidades

Los problemas del SNA en cuanto a sus finalidades, como ya se ha mencionado tienen que ver con el debate entre las diversas teorías de la justicia, los principios de los que se parte y la forma en que se derivan políticas públicas que sean coherentes entre medios, fines y estructuras que faciliten su acercamiento. Por tanto, se describe si hubo algún cambio en los fines del SNA y la forma en la que se combate la corrupción en la primera mitad del gobierno en turno.

De forma general, el SNA ha intentado seguir los fines para los que fue creado y no se percibe un cambio significativo en el gobierno y su gestión en los años 2018 a 2021; por ello los problemas de estructura normativa y función antes precisados siguen impidiendo avanzar en la consolidación del sistema y consecución de sus fines.

Por lo que toca al CC, CPC y la SESNA, aunque el PNCCIMGP 2019-2024 tiene presente la participación ciudadana, esta no se ha logrado consolidar en el

SNA, además, sigue existiendo un círculo cerrado en los enfoques para deliberar metodologías y cursos a seguir en el combate a la corrupción. La SESNA ha intentado coordinar el sistema nacional con los sistemas locales, pero no se percibe un impulso político e institucional para apuntalar las herramientas que se tienen. Lo anterior se comprueba con la PNA y su implementación a inicios de 2022, es decir que el gobierno actual ha tardado en coordinarse con el SNA para generarla y ponerla en marcha.

En suma, las precisiones que se han hecho sobre los problemas en las finalidades del SNA del capítulo tercero permean al desarrollo que este ha tenido desde el año 2019 a 2021, es decir a la necesidad de formas más democráticas de participación social para analizar las causas de la corrupción, al fortalecimiento de las instituciones anticorrupción, a la profesionalización de los servidores públicos y a la regionalización de los problemas de corrupción para adaptar medidas específicas encaminadas a conseguir los fines del SNA, mejorando así la calidad democrática, el respeto a los derechos humanos y el fortalecimiento del Estado de Derecho.

Conclusiones

Partiendo de la complejidad de la investigación, se procederá a realizar un concentrado de lo analizado en los capítulos para después emitir las conclusiones de forma concreta.

Si se atiende al uso de estructuras y coyunturas, se planteó que el Estado de Derecho es un ideal que contiene aspectos sustantivos, mismos que juegan un papel importante en la cohesión social y consolidación de la institucionalidad necesaria de un Estado. La estructura teórica de que se parte, es la postpositivista liberal igualitaria mientras que la coyuntura son todos aquellos estudios y análisis que encuadran una problemática.

En cuanto al problema del Estado de Derecho en México durante el periodo 2015-2018, se percibe la creación institucional de acciones que intentan afrontar en la coyuntura los problemas estructurales de corrupción e impunidad, en donde más allá de los casos particulares, se buscan políticas que logren incidir en las causas que inhiben la consolidación de un Estado de Derecho sustantivo.

A pesar de lo anterior, el Estado de Derecho en México no ha mejorado, debido sobre todo a la ineficacia en el combate a la corrupción e impunidad, provocando pérdida de legitimidad y debilitamiento de las instituciones estatales que repercuten negativamente en la cohesión social.

Con referencia al SRE como parte elemental del Estado de Derecho, las deficiencias institucionales y de gestión percibidas merman su desempeño. Dentro del SNA, problemas de estructura, finalidad y función no le han permitido consolidarse como institución que incida en los fenómenos de corrupción e impunidad, siendo debilidad y debilitando por un lado al SRE e inhibiendo por el otro lado el fortalecimiento de un Estado de Derecho sustantivo.

Del análisis jurídico específico del Estado de Derecho en México, éste se justifica como un ideal jurídico político que debe ser construido a partir de la creación de instituciones estatales en las que se establecen fines determinados, dentro de una estructura normativa que debe buscar la eficiencia en la consecución de sus objetivos. En cuanto a lo que se relaciona con las responsabilidades del Estado,

éstas siguen estructuras normativas que se aprecian desde las diversas normas y que son analizadas desde diferentes facetas jurídicas.

La estructura normativa que contiene al SRE y dentro de él al SNA, la normatividad internacional, constitucional y legal precisan la complejidad de un sistema anticorrupción que intenta coordinar a las diversas instituciones estatales que previenen, identifican y sancionan responsabilidades administrativas, hechos de corrupción y fiscalización de recursos públicos.

En lo que concierne al aspecto jurídico del SRE en México, teorías recientes describen al servidor público como sujeto sometido no solo a la responsabilidad pasiva tradicional, sino a una responsabilidad activa que permite ampliar la gama de obligaciones de los sujetos al ámbito de lo político. Para sustentar lo anterior, se parte del análisis de aquellas posturas que ponen énfasis en la idea de que dentro de un Estado constitucional como el de México se necesitan análisis complejos; así en cuanto al SNA, deben identificarse sus fines, estructuras y funciones, realizando a continuación la crítica que permita mejorar dicha institución en cuanto a su finalidad –combatir la corrupción–, estructura –coherencia del sistema normativo– y función –eficacia–, promoviendo con ello el incremento paulatino pero evidente del Estado de Derecho.

De igual forma, se percibe que el estudio de la corrupción por parte del SNA debe tener en cuenta no solo los avances dogmático-jurídicos sobre el tema, sino una visión transdisciplinaria que la entienda como un fenómeno complejo y estructural dentro de una perspectiva mundial que afecta a toda la sociedad.

Por ello, se analizó el Estado de Derecho y el SNA desde la complejidad en el marco de una epistemología que permite observar lo dado y lo dándose; partiendo de una concepción del Derecho que permite resignificar fenómenos no solo jurídicos, sino éticos, morales, políticos y sociológicos, así, el postpositivismo jurídico observa el Estado de Derecho, sus instituciones y el fenómeno de la corrupción como objeto de estudio a criticar.

Del mismo modo y dentro de la noción postpositivista de la justicia, equilibrar la autonomía con la dignidad y la igualdad, exige concepciones teóricas que identifiquen problemas específicos y se incida en las instituciones para

transformarlas a través de medios democráticos que permitan formar ciudadanos críticos de la realidad y comprometidos con su mejora. La corrupción, como problema que afecta al Estado de Derecho en México debilita la cohesión institucional y juega un factor determinante en el incremento de otro tipo de problemas como la inseguridad, la violencia, la desigualdad y la impunidad. Mientras no se consideren los anteriores problemas, la corrupción no podrá ser combatida de forma eficiente.

El SNA fue creado para coordinar esfuerzos en el combate a la corrupción y generar políticas públicas anticorrupción, sin embargo, se ha verificado que desde su creación, conformación y gestión existen problemas en su estructura normativa, en su función y en sus fines, que no le han permitido consolidarse.

Así, frente a la pregunta de por qué el SNA no ha sido eficaz para la disminución de la corrupción y el fortalecimiento del Estado de Derecho en México, se verificó que desde su creación existen fallas estructurales en las diversas figuras jurídicas que este contiene, mismas que han provocado falta de coherencia tanto normativa como de sistema; funcionalmente existen fallas con el desempeño de los órganos del SNA y una mínima repercusión de las políticas públicas ancladas en las estructuras normativas que se ejecutan y que distan de ser percibidas por la sociedad; por último, existen fallas en cuanto a los fines percibidos en la forma en que se derivan políticas públicas y a la falta de coherencia entre medios, fines y estructuras normativas que faciliten su acercamiento y materialización.

Esta falta de consolidación institucional, es derivada sobre todo del poco impulso que ha recibido por parte de las autoridades y de la sociedad en general, error que debe ser corregido si no se quiere que el SNA este destinado al fracaso, para ello es necesario impulsar su transformación con el impulso de la sociedad, permitir que se le conozca, que se critique democráticamente y que se le exija la entrega de resultados.

Toda institución es perfectible, pero el SNA ha estado sometido a coyunturas que no le han permitido afianzarse, existe una PNA que recién se empieza a implementar, por ello, seguir su desarrollo de forma crítica y propositiva por parte de la sociedad es condición para mejorar el combate a la corrupción y estar más

cerca de lograr un Estado de Derecho que materialice las expectativas sociales básicas.

Un último punto a destacar, es el contexto actual en el que fenómenos complejos afectan a las sociedades, ahí los Estados-nación afrontan la globalización desde diversas posturas ideológicas que interpretan conceptos como la democracia, el populismo o la polarización. Así, el problema de la corrupción queda anclado a las diversas narrativas existentes y se percibe polarización en el debate público a la hora de justificar políticas públicas para combatirla o entenderla; México se encuentra dentro de esta efervescencia de narrativas, misma que dificulta la generación de consensos democráticos.

En el sentido anterior, durante el año 2018 se observó la llegada de un nuevo régimen de gobierno que utilizando las herramientas de la democracia representativa ha tenido como uno de sus principios básicos el combate a la corrupción. Sin embargo, el país no ha estado exento de la polarización observada a escala mundial, por ello, las políticas públicas con que el gobierno ha enfrentado prácticas corruptas han sido catalogadas en muchas ocasiones como populistas, término que por su imprecisión conceptual queda polarizado de acuerdo a diversas caracterizaciones teóricas.

Por ello, del análisis postpositivista jurídico de la primera mitad de gobierno del nuevo régimen en México (2018-2021), se percibe que el Estado de Derecho sigue siendo débil, y una de las causas tiene que ver con la persistencia de prácticas corruptas y de la impunidad.

Sobre la relación del gobierno en turno con el SNA, más allá de la polarización antes mencionada, los entes públicos han establecido en su programa de combate a la corrupción como una de tantas medidas, la coordinación con los organismos anticorrupción, así, es en este periodo donde el SNA ha terminado por conformarse tanto normativamente como organizacionalmente y ha puesto en marcha su PNA.

A pesar de lo dicho, los problemas del SNA en cuanto a su estructura, función y fin persisten, por lo que es necesario fortalecer la institucionalidad de dicho sistema buscando hacerlo de forma democrática, entendiendo que la corrupción es

un problema complejo y que por tanto se debe deliberar críticamente para encontrar la mejor forma de combatirla, tomando en cuenta tanto el contexto global como el nacional, marcado este último por la inseguridad, la violencia y las desigualdades sociales.

Cabe ahora establecer de forma concreta las siguientes conclusiones:

1. El Estado de Derecho, es un ideal político jurídico que contiene aspectos sustantivos que tienen un papel fundamental en la cohesión y consolidación social de un Estado. México, no se ha logrado consolidar un Estado de Derecho sólido en el que su SRE funcione correctamente, derivado entre otras circunstancias de los altos niveles de corrupción e impunidad, provocando por ello pérdida de legitimidad y debilitamiento de las instituciones sociales.

2. El SNA, se crea dentro del marco constitucional y legal como un sistema especializado del SRE que tiene como función coordinar a diversas autoridades competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y control de los recursos públicos. Para entender las responsabilidades administrativas del servidor público se debe tener en cuenta no sólo aquella responsabilidad pasiva sino la responsabilidad activa que impone mayores obligaciones. Desde la transdisciplinariedad se percibe la complejidad del problema y la necesidad de observar no sólo las estructuras jurídicas normativas, sino abarcar aspectos morales, sociales, políticos y económicos con los que se correlaciona la corrupción.

3. La postura postpositivista liberal igualitaria, permite ver las deficiencias en las estructuras normativas, en la función y los fines del SNA. En general, este sistema está lejos de funcionar como una institución anticorrupción eficiente, aplazando por ello la obligación del Estado de dar soluciones reales al combate de la corrupción; de no mejorar su desempeño el SNA será otra institución destinada al fracaso con la consiguiente pérdida de recursos, esfuerzos institucionales y confianza social.

4. En el actual contexto mundial y nacional de polarización política, el análisis postpositivista liberal igualitario realizado sobre las políticas públicas anticorrupción de los primeros tres años del sexenio 2018-2024 permite precisar que sólo la

institucionalización democrática y constitucional del combate a la corrupción puede permitir resultados efectivos. El gobierno actual continua utilizando entre otras herramientas el SNA, y la consolidación de éste depende del impulso democrático que la sociedad como el gobierno le brinden.

Propuestas

A continuación, se explica la forma en la que se elaboran las propuestas que pueden mejorar el SNA para después concretar dichas propuestas en la tabla que se agrega.

Las propuestas que se emiten, toman en cuenta los marcos metodológicos del postpositivismo y de un constitucionalismo en el contexto de los países latinoamericanos y en específico para el caso de México dentro del marco del SNA. Sobre esto último, lo que se busca en el plano normativo es la democratización del poder, un diseño de instituciones con valoración social y resultados verificables, consenso constitucional, el uso de experiencias históricas sobre el combate a la corrupción y su paulatina internacionalización con buenas razones (teniendo en cuenta lo dicho por la OECD sobre los modelos anticorrupción) y con el análisis del poder.

Derivado de la investigación que se ha hecho sobre el SNA, la idea general es tener en cuenta la jerarquía normativa constitucional y observar las propuestas como parte de un diagnóstico que ha analizado el SNA en su estructura, función y fin. Por ello, como se ha mencionado, se parte del ideal de un Estado de Derecho robusto o sustantivo dentro del marco de un Estado constitucional en el que la transformación social se dé a través de las instituciones, mismas que deben fortalecer el sistema y ser fortalecidas por él, en un círculo virtuoso que permita generar consenso y en donde la actividad del Derecho en sus diversas vertientes sea una de las formas para coadyuvar en el combate a la corrupción.

En el plano axiológico o sobre los fines, los valores de los que debe partir y con los que debe actuar el SNA son: 1. Democratización del poder, 2. Diseño institucional con valoración social y resultados verificables, 3. Generación del

consenso constitucional sobre la mejor forma de combatir la corrupción en México, 4. Tomar en cuenta la perspectiva histórica e internacional sobre su combate. Por ello, las propuestas específicas van encaminadas hacia los siguientes puntos: 1. Mayor democracia participativa, 2. Fortalecimiento institucional de los órganos anticorrupción, 3. Mayor difusión sobre los avances del combate a la corrupción, y 4. Observar de forma continua las mejores prácticas anticorrupción.

En el plano funcional, sobre el actuar del SNA y teniendo en cuenta los fines antes estipulados las propuestas van dirigidas hacia los siguientes puntos: 1. Mayor coordinación entre instancias públicas y de la sociedad civil, 2. Vigilancia, transparencia y creación de marcos profesionales en el combate a la corrupción, 3. Continuidad real al SNA mediante el análisis de la PNA y su implementación, y 4. Generación de una dogmática relacionada con la responsabilidad administrativa.

Por último, en el plano de las estructuras normativas del SNA las propuestas van dirigidas hacia los siguientes puntos: 1. Mayor participación de la sociedad civil, 2. Fortalecimiento de la federalización competencial del combate anticorrupción dando mayor participación a las Entidades Federativas, Municipios y permitiendo la entrada de otros órganos que combaten la corrupción, 3. Desarrollo dogmático de aspectos procesales de tipicidad, 4. Estudios comparados sobre la dogmática anticorrupción.

La consolidación de las anteriores propuestas, puede permitir el constante estudio y análisis de los procesos de democratización, constitucionalización e internacionalización del combate a la corrupción a través del fortalecimiento y mejora institucional del SNA. Lo anterior debe ser difundido a la academia y sociedad con el fin de impulsar los procesos de transformación social en México.

De forma concreta, la elaboración de las propuestas emitidas se precisa en la siguiente la tabla que contiene tanto los fines democráticos y constitucionales como las propuestas de finalidad función y estructura del SNA. Cabe precisar que las propuestas se relacionan y fortalecen entre sí, por lo que solo se dividen metodológicamente para observar la complejidad del fenómeno de la corrupción en el marco de un Estado democrático y constitucional en el que coexisten instituciones como el SNA para combatirla.

Fines constitucionales y propuestas sobre la finalidad, función y estructura para el SNA

FINES	PROPUESTAS DE FINALIDAD	PROPUESTAS DE FUNCIÓN	PROPUESTAS DE ESTRUCTURA
1. Democratización	1. Mayor democracia participativa y deliberativa en las actividades del SNA.	1. Mayor coordinación entre instancias públicas y sociedad civil.	1. Mayor participación de la sociedad civil. CPC.
2. Diseño institucional	1. Fortalecer órganos anticorrupción con procesos de nombramiento con independencia formal y material. 2. Dotar de suficientes recursos y capacitación de servidores públicos. 3. Instalar comisiones regionales para combatir la corrupción en las Entidades Federativas. 4. Fortalecer el proceso de judicialización. 5. Reforzar esquemas de integridad pública. 6. Adecuar la normatividad los estados a su contexto ayudados por las políticas estatales anticorrupción.	1. Tomar en cuenta enfoques para combatir la dilación judicial, a través de mayor vigilancia y transparencia institucional. 2. Crear marcos profesionales en el combate a la corrupción.	1. Mayor alcance de las recomendaciones no vinculantes. 2. Fortalecer la federalización competencial de la lucha contra la corrupción aumentando la participación de los estados y municipios en la formación, modificación e implementación de la PNA. 3. Integrar a Autoridades Especializadas a CC: FEPADE, UIF, INEGI.
3. Generación de consenso	1. Incrementar la participación de los testigos sociales. 2. Difusión social en el avance del combate a la corrupción.	1. Dar continuidad real al SNA. 2. Servir la PNA como indicador de la coordinación que existe entre los diversos órganos con resultados a generar información de valor sobre los puntos críticos. 3. Crear estrategias contextualizadas y darle seguimiento a través de metodologías que permitan verificar avances a partir de la implementación de la PNA.	1. Precisar aspectos procesales, de tipicidad, de sanción administrativa y penal en un desarrollo dogmático.
4. Perspectiva histórica e internacional	1. Seguir de cerca los resultados que arroje la Política Nacional Anticorrupción y los programas de implementación. 2. Observar continuamente las mejores prácticas anticorrupción.	1. Adaptar enfoques nacionales de política anticorrupción con enfoques de cooperación internacional por parte de la FECC. 2. Generar una sociología y dogmática sobre la responsabilidad administrativa.	1. Realizar periódicamente análisis y estudios comparados sobre la dogmática anticorrupción que se lleva a cabo en otros países.

Fuentes de Consulta

Bibliografía

AARNIO, Aulis, *Lo racional como razonable. Un tratado sobre la justificación jurídica*, trad. E. Garzón Valdés, Madrid, CEPC, 1991.

ACEVES GUTIÉRREZ, Laura Emilia, "Comentario a la Ley General de Responsabilidades Administrativas", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo LXVIII, Número 271, Mayo -Agosto 2018, pp. 949-957.

ACKERMAN, John (coord.), *El cambio democrático en México. Retos y posibilidades de la "Cuarta Transformación"*, México, Siglo XXI, 2019.

_____, "Más allá de la democracia neoliberal", *La jornada*, 2022, [Consulta: 13 de junio de 2022] Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2022/06/13/opinion/017a2pol>

AGUILAR CAMÍN, Héctor (coord.), *¿Y ahora qué? México ante el 2018*, Ciudad de México, Penguin Random House Grupo Editorial, 2017.

AGUILÓ REGLA, Josep, *En defensa del Estado constitucional de Derecho*, Lima, Palestra, 2021.

_____, "En defensa del Estado constitucional de Derecho", en *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Alicante, núm. 42, pp. 85-100, [Consulta: 27-06-2022] Disponible en: <https://doxa.ua.es/article/view/2019-n42-en-defensa-del-estado-constitucional-de-derecho>

_____, "Positivismo y postpositivismo. Dos paradigmas jurídicos en pocas palabras" *Doxa*, 30, 2007, pp. 665-675.

ALEXY, Robert, *Derecho y razón práctica*, 2da ed., México, Fontamara, 2014.

_____, "Los principales elementos de mi filosofía del Derecho", *Doxa*, 32, 2010.

ÁNGELES GONZÁLEZ, Luis Darío, *Las responsabilidades administrativas en el sistema nacional anticorrupción*, México, Impunidad cero, 2018, [Consulta: 15-jul-2022] Disponible en: <http://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=61&t=responsabilidades-administrativas-en-elsistema-nacional-anticorrupcion>

- ANG, Yuen Yuen, *China's gilded age. The paradox of economic boom and vast corruption*, Cambridge, University Printing House, 2020.
- ARELLANO GAULT, *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, 2da ed., México, CIDE, 2018.
- _____, Castillo Salas, Manlio F. (editores), *La resbaladilla de la corrupción. Estudios sobre los procesos sociales y organizacionales de la corrupción colusiva en el sector público*, México, CIDE, 2019.
- ASÍS ROIG, Rafael de, "Modelos teóricos del Estado de derecho", *Doxa*, núm. 22, 1999, pp. 221-234.
- ATIENZA, Manuel, *Sobre la dignidad humana*, Madrid, Trotta, 2022.
- _____, "Una visión iusfilosófica del Derecho", en Lariguet, Guillermo y González Lagier, Daniel (ed.), *Filosofía. Una introducción para juristas*, Madrid, Trotta, 2022, pp. 343-373.
- _____, *Comentarios e incitaciones. Una defensa del postpositivismo jurídico*, Madrid, Trotta, 2019.
- _____, *Filosofía del derecho y transformación social*, Madrid, Trotta, 2017.
- _____, "Un comentario sobre el concepto de dignidad" en Cerdio, Jorge, Larrañaga, Pablo de, Salazar, Pedro (coords.), *Entre la libertad y la igualdad. Ensayos críticos sobre la obra de Rodolfo Vázquez, Tomo I*, México, UNAM, 2017.
- _____, *Las razones del derecho*, 4ª ed., Perú, Palestra Editores, 2016.
- _____, *Introducción al derecho*, 8º ed., México, Fontamara, 2014.
- _____, *Curso de argumentación jurídica*, Madrid, Trotta, 2013.
- _____, Ruiz Manero, Juan, *Las piezas del derechos. Teoría de los enunciados jurídicos*, 4ta. ed., Barcelona, Ariel, 2004.
- BAILEY, John, *Crimen e impunidad. La trampas de la seguridad en México*, trad. Ana Marimón, México, Debate, 2014.
- BARÓMETRO DE LAS AMÉRICAS, *Estudio de la cultura política de la democracia en México 2019*, [Consulta: 29-06-2022] Disponible en:https://www.vanderbilt.edu/lapop/mexico/AB2018-19_Mexico_RRR_Presentation_W_09.25.19.pdf

- BARTRA, Roger, *Regreso a la jaula. El fracaso de López Obrador*, Penguin Random House, 2021.
- BAUMAN, Zygmunt, Bordoni, Carlo, *Estado de crisis*, trad. Albino Santos Mosquera, Barcelona, Paidós, 2016.
- _____, *Retrotopía*, trad. Albino Santos Mosquera, Barcelona, Paidós, 2016.
- _____, *Miedo Líquido. La sociedad contemporánea y sus temores*, trad. Albino Santos Mosquera, México, Paidós, 2013.
- BECERRA, Ricardo, Woldenberg, José (Coords.), *Balance temprano. Desde la izquierda democrática*, México, Libros Grano de Sal, SA de CV., 2020.
- BÉJAR, Luis José, *Curso de derecho administrativo*, México, Editorial Novum, 2012.
- BERNSTEIN, Richard, *Encuentros pragmáticos*, trad. Alejandro Sánchez Lopera, Barcelona, Gedisa, 2021.
- BINGHAM, Tom, *El estado de derecho*, trad. de Eduardo Medina Mora, México, Tirant lo Blanch, 2018.
- BOBBIO, Norberto, *El filósofo y la política*, trad. Jorge Fernández Santillán y Ariella Aureli, México, 2da ed., FCE, 2014.
- BONIFAZ ALFONZO, Leticia, *La división de poderes en México. Entre la política y el derecho*, México, FCE, 2017.
- BUCH, Jason, "Siguiendo la ruta del dinero", *Internacional Center for Journalists. Reporting the border*", 2021, [Consulta: 14-07-2022] Disponible en: <https://www.borderhub.org/noticias-especiales/siguiendo-la-ruta-del-dinero/>
- _____, "Casos judiciales en Texas muestran que instituciones financieras de EU aceptaron millones robados de México", *Internacional Center for Journalists. Reporting the border*", 2021, [Consulta: 14-07-2022], Disponible en: <https://www.borderhub.org/noticias-especiales/casos-judiciales-en-texas-muestran-que-instituciones-financieras/>
- _____, "Políticos mexicanos aprovechan las debilidades del sistema de registro de bienes raíces en EU para lavar dinero", *Internacional Center for Journalists. Reporting the border*", 2022, [Consulta: 14-07-2022] Disponible en: <https://www.borderhub.org/noticias-especiales/politicos-mexicanos->

aprovechan-las-debilidades-del-sistema-de-registro-de-bienes-raices-en-eu-
para-lavar-dinero/

- BUSTAMANTE, Tomas da Rosa, “El carácter argumentativo del derecho: una defensa del post-positivismo de MacCormick”, *Doxa*, núm. 35, 2012, pp. 41-58.
- CALDERÓN, Fernando, y Castells, Manuel, *La nueva América Latina*, México, FCE, 2019.
- CAMPOS, J. Edgardo, Pradhan, Sanjay, *Las múltiples caras de la corrupción*, Colombia, Banco Mundial, 2009, [Consulta: 11-07-2022] Disponible en: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/831401468150568436/pdf/399850PUB0REPL1f0Corruption1Spanish.pdf>
- CARBONELL, Miguel, *Curso básico de derecho constitucional*, México, Centro de Estudios Carbonell A.C., 2016.
- ___ (coord.), *Neoconstitucionalismo*, México, Centro de Estudios Carbonell A.C., 2015.
- ___, Orozco Wistano, Vázquez Rodolfo (coords.), *Estado de derecho. Concepto fundamentos y democratización en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 2002.
- ___, Vázquez, Rodolfo (coords.), *Poder, derecho y corrupción*, México, IFE-ITAM-Siglo XXI Editores, 2003.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Manual de Derecho Constitucional*, México, Tirant lo Blanch, 2020.
- ___, Venegas Álvarez, Sonia et. al. (coords.), *Reforma judicial y combate a la corrupción en México*, México, Tirant lo Blanch, 2021.
- ___, Márquez Gómez, Daniel (coords.), *La Ley General de Responsabilidades Administrativas: un análisis crítico*, México, IJUNAM, 2018.
- ___, Mijangos, María de la Luz, *Estado de derecho y corrupción*, México, Porrúa, 2005.
- CASAR, María Amparo, Ugalde, Luis Carlos, *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, México, Grijalbo, 2019.

- CASANOVA MORENO, Ma. de la Sierra, *La corrupción política en democracia y la confianza*, Alcalá, Universidad de Alcalá, Departamento de fundamentos de derecho y derecho penal, 2009, [Consulta: 11-07-2022] Disponible en: <https://ebuah.uah.es/dspace/handle/10017/6279>
- CASTAÑEDA RODRÍGUEZ, Víctor Mauricio, “Una investigación sobre la corrupción pública y sus determinantes” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Año LXI, núm. 227, mayo-agosto, 2016, pp. 103-136.
- CASULLO, María Esperanza, *¿Por qué funciona el populismo? El discurso que sabe construir explicaciones convincentes de un mundo en crisis*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina, 2019.
- CANFORA, Luciano, Zagrebelsky, Gustavo, *La máscara de la democracia. Un diálogo al cuidado de Geminello Preterossi*, trad. Juan-Ramón Capella y Víctor M. Vasallo, Madrid, Trotta, 2020.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, *Hacia una política nacional anticorrupción. Bases para una discusión pública*, Red por la Rendición de Cuentas, 2018, [Consulta: 5-07-2022] Disponible en: https://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-17062018_Versi%C3%B3n-Final-1.pdf
- CEPAL-OPS, “*Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*”, CEPAL, 2020, [Consulta: 2 de junio de 2022] Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45840-salud-economia-convergencia-necesaria-enfrentar-covid-19-retomar-la-senda>
- CHERESKY, Isidoro, *El nuevo rostro de la democracia*, Buenos Aires, FCE, 2015.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿cómo enfrentar esta nueva crisis?*, CEPAL, 2022, [Consulta: 7 de junio de 2022] Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/repercusiones-america-latina-caribe-la-guerra-ucrania-como-enfrentar-esta-nueva-crisis>

- ____, *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 2007, [Consulta: 28-06-2022] Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2834/S2006932_es.pdf
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos*, Washington D.C., 2019, [Consulta: 29-06-2022] Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>
- COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN, *Política Nacional Anticorrupción*, México, 2018, [Consulta: 05-07-2022] Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/421406/Propuesta_Pol_tica_Nacional_Anticorrupti_n.pdf
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *El sistema de justicia. Trayectorias y descolocaciones*, México, FCE, 2018.
- CUEVA Y DE LA ROSA, Mario de la, *Teoría General del Estado*, México, SCJN, BUAP, 2014.
- CRUZ PARCERO, Juan Antonio, *Hacia una teoría constitucional de los derechos humanos*, Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2017.
- ____, Contreras Acevedo, Ramiro, Leal Carretero, Fernando (coords.) *Interpretación y argumentación jurídica en México*, México, Fontamara, 2014.
- DELGADO GÓMEZ, Álvaro, Páez Varela, Alejandro, *La disputa por México. Dos proyectos frente a frente para 2024*, México, Harper Collins, 2022.
- DEWEY, John, *Naturaleza humana y conducta. Introducción a la psicología social*, 2da ed., trad. Rafael Castillo Dibildox, México, FCE, 2014.
- DÍAZ, Elías, *El derecho y el poder. Realismo crítico y filosofía del derecho*, Madrid, Dykinson, 2013.
- ____, *Ética contra política*, México, Fontamara, 1993.
- ____, *Estado de derecho y sociedad democrática*, 8ª ed., Madrid, Taurus, 1981.
- DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, México, Porrúa-IIJUNAM, 2004.

- DIETERLEN, Paulette, "La filosofía política de John Rawls", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, nueva época, año XXXVII, núm. 150, octubre-diciembre de 1992.
- DOXA, *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, N. 34, 2011.
- DURAND, Jorge, "Impunidad institucional", *La jornada*, 16 de enero de 2022, disponible en <https://www.jornada.com.mx/2022/01/16/opinion/013a2pol>.
- _____, *Historia mínima de la migración México-Estados Unidos*, México, El Colegio de México, 2016.
- DUSSEL, Enrique, *20 tesis de política*, México, Siglo XXI, 2006.
- DWORKIN, Ronald, *Justicia para erizos*, trad. Gustavo Maurino, México, FCE, 2014.
- ENGEL, Eduardo, Ferreira, Delia, et. al, *Informe del Grupo Asesor de Expertos en Anticorrupción, Transparencia e Integridad para América Latina y el Caribe*, Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo, 2018.
- FABRÉ MACHADO, Idalsis, *Reflexión crítica sobre las concepciones teóricas de la corrupción desde lo multidisciplinar*, Cuba, Centro de Estudios Comunitarios Universidad Central "Marta Abreu" de Las Villas, 2018, Consulta: 11-07-2022] Disponible en: <https://1library.co/document/q052r5vy-reflexion-critica-sobre-oncepciones-teoricas-corrupcion-desde-multidisciplinar.html>
- FERRAJOLI, Luigi, *Manifiesto por la igualdad*, trad. Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid, Trotta, 2019.
- _____, "Lógica del derecho, método axiomático y garantismo", *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Alicante, núm. 42, pp. 15-34, [Consulta. 27-06-22] Disponible en: <https://doxa.ua.es/article/view/2019-n42-logica-del-derecho-metodo-axiomatico-y-garantismo>
- FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, *Derecho Administrativo y administración pública*, séptima ed., México, Porrúa, 2006.
- FIERRO, Ana Elena, *Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza*, México, FCE, 2017.
- FIX-FIERRO, Héctor, *El poder del poder judicial y la modernización jurídica en el México contemporáneo*, México, UNAM, 2020.

- _____, *Manual de sociología del derecho. Dieciséis lecciones introductorias*, México, FCE, IJ UNAM, 2018.
- _____, Julia Isabel Flores y Diego Valadés (coords.), *Los mexicanos y su Constitución. Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional*, México, UNAM, IJ, 2017.
- FLORES, Imer B., “El liberalismo igualitario de John Rawls”, *Cuestiones Constitucionales, Revista mexicana de Derecho Constitucional*, núm.1 julio-diciembre 1999.
- GARGARELLA, Roberto, *Las teorías de la justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política*, Barcelona, Paidós, 1999.
- _____, *El derecho como una conversación entre iguales. Qué hacer para que las democracias contemporáneas se abran -por fin- al diálogo ciudadano*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina, 2021.
- GARZA ONOFRE, Juan Jesús, “Filosofía del derecho y transformación social. Entrevista a Manuel Atienza”, *Nexos*, 2017 [Consulta: 4 de junio de 2022] Disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/filosofia-del-derecho-y-transformacion-social-entrevista-a-manuel-atienza/>
- GÓMEZ MARINERO, Carlos Martín, “La reforma judicial de 2021” *Hechos y derechos*, IJ UNAM, Número 65, sept-oct 2021.
- GÓMEZ SALAZAR, Mónica, “Justificación, educación y libertad”, *Theoría. Revista del colegio de filosofía*, Núm. 34, 2018, pp. 79-89.
- _____, *La noción de verdad y sus implicaciones ético-políticas repensadas desde el pragmatismo americano*, México, Fides Ediciones, 2020.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *Las nuevas ciencias y las humanidades. De la academia a la política*, Buenos Aires, CLACSO, 2017, [Consulta: 11-07-2022] Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20171110032305/Nuevas_Ciencias.pdf
- GUTIÉRREZ PARADA, Oscar, Muñoz Díaz, Pablo Francisco, *Sistema Nacional Anticorrupción. Diseño normativo e institucional*, México, Porrúa, 2019.

- HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de la teoría del discurso*, Madrid, Trotta, 1998.
- _____, Rawls, John, *Debate sobre el liberalismo político*, trad. Gerard Vilar Roca, Barcelona, Ediciones Paidós, 1998.
- HEREDIA, Blanca, Gómez Bruera, Hernán (coords.), *4T, claves para descifrar el rompecabezas*, México, Penguin Random House Grupo Editorial, 2021.
- HERNÁNDEZ ASTILLERO, Julio (coord.), *El México que se avecina. Los desafíos del a 4T*, México, Harper Collins, 2020.
- HERNÁNDEZ DE GANTE, Alicia, “Una revisión de conceptos y problemas sobre la corrupción”, *DÍKÉ*, año 14, número 28, octubre 2020 / marzo 2021, pp. 377-410.
- _____, “Las zonas marrones en el pensamiento de O’Donnell. Reflexiones sobre el caso mexicano”, *Revista IUS*, vol. 12, núm. 42, 2018, pp. 109-129.
- HERNÁNDEZ MICHEL, Susana, *et. al, Lecciones sobre metodología de las ciencias sociales*, México, UNAM, 1985.
- HILL, Benjamín, “Éxito y fracaso en el combate a la corrupción”, *El Financiero*, 2022, [Consulta: 15-07-2022] Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/benjamin-hill/2022/03/22/exito-y-fracaso-en-el-combate-a-la-corrupcion/>
- IHERING, Rudolf von, *El fin en el Derecho*, trad. D. Abad de Santillán, Puebla, Cajica, 2000.
- _____, *La lucha por el derecho*, trad. A. Posada, Bogotá, Témis, 1990.
- INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019.
- _____, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2021.
- INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA Y PAZ, *Índice de Paz de México 2019: Identificar y medir los factores que impulsan la paz*, Sídney, 2019, [Consulta: 29-06-2022] Disponible en: <https://reliefweb.int/report/mexico/ndice-de-paz-m-xico-2019-identificar-y-medir-los-factores-que-impulsan-la-paz>

- INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN EN RENDICIÓN DE CUENTAS Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN, *Sobre el combate a la corrupción en México Informe País, 2020*, Jalisco, Universidad de Guadalajara Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, 2022.
- KAPLAN, Marcos, *Estado y Globalización*, México, IJ UNAM, 2002.
- KANT, Immanuel, *La metafísica de las costumbres*, trad. de Adela Cortina y Jesús Conill, Madrid, Tecnos, 2002.
- KUMAR, Lakshmi, Bel, Kaisa de, *Acres of Money Laundering. Why U.S. Real Estate is a Kleptocrat's Dream*, Washington DC, Global Financial Integrity, 2021, [Consulta: 2 de junio de 2022] Disponible en: <https://gfintegrity.org/report/acres-of-money-laundering-why-u-s-real-estate-is-a-kleptocrats-dream/>
- KURER, Oskar, "Definitions of Corruption", *Routledge Handbook of Political Corruption Routledge*, Nueva York, 2015, [Consulta: 11-07-2022] Disponible en: <https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9781315739175.ch2>
- LACLAU, Ernesto, *La razón populista*, trad. Soledad Laclau, Buenos Aires, FCE de Argentina, 2005.
- LAJOUS, Alejandra (coord.), *La sociedad civil vs. la corrupción*, México, Grijalbo, 2019.
- LARA CHAGOYÁN, Roberto, *El constitucionalismo mexicano en transformación: avances y retrocesos*, Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2020.
- _____, *Manual mínimo de argumentación jurídica. La razón en la práctica*, México, Tirant lo Blanch, 2021.
- _____, "Lecciones y tensiones del nuevo constitucionalismo mexicano" en Cerdio, Jorge, Larrañaga, Pablo de, Salazar, Pedro (coords.), *Entre la libertad y la igualdad. Ensayos críticos sobre la obra de Rodolfo Vázquez Tomo I*, México, UNAM, IJ UNAM, 2017, pp. 167-199.
- LAWYERS COUNCIL FOR CIVIL AND ECONOMIC RIGHTS, *Evaluación Anticorrupción en Latinoamérica 2021/2022*, Nueva York, Ed. Vance Center, 2021.

- ____, *Evaluación Anticorrupción en Latinoamérica 2020*, Nueva York, Ed. Vance Center, 2020.
- LE CLERCQ ORTEGA, Juan Antonio, Rodríguez Sánchez, Gerardo (coords.), *Índice Global de Impunidad 2017*, Puebla, Universidad de las Américas Puebla, 2017, [Consulta: 29-06-2022] Disponible en: https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/5-IGI_2017_ESP-UDLAP.pdf
- ____, *Índice Global de Impunidad México 2018*, Puebla, 2018, [Consulta: 29-06-2022] Disponible en: https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/7-IGIMEX_2018_ESP-UDLAP.pdf
- LEVITSKY, Steven, Ziblatt, Daniel, *Cómo mueren las democracias*, México, Ariel, 2018.
- LIFANTE VIDAL, Isabel, *Contra la corrupción. Estado de Derecho y transparencia*, Lima, Palestra, 2021.
- LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel, *A la mitad del camino*, México, Planeta, 2021.
- LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, Cancino Gómez, Rodolfo (coords.), *La contratación pública y el Sistema Nacional Anticorrupción*, México, IJUNAM, 2020.
- LÓPEZ STERUP, Henrick, "Separación de poderes, políticas públicas y activismo judicial: una discusión a partir de jurisprudencia de la Corte constitucional colombiana sobre una política pública", *Doxa 41 núm. 2018*, pp. 171-192.
- LOZADA, Ali, "El postpositivismo de la «optimización»: sobre el concepto de principio jurídico de R. Alexy", *Doxa núm. 39*, 2016, pp. 249-250.
- LUHMANN, Niklas, "La unidad del sistema de derecho", en *La unidad del sistema jurídico. Escritos preparatorios para El derecho de la sociedad*, trad. de Hjalmar Newmark, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2018.
- MAC CORMICK, Neil, *Retórica y Estado de Derecho. Una teoría del razonamiento jurídico*, trad. José Ángel Gascón Salvador, Lima, Palestra editores, 2016.
- MC NABB, Darin, *Hombre, signo y cosmos. La filosofía de Charles S. Peirce*, México, FCE, 2018.

- MARTÍN, Julián, Tomas, “Aproximaciones Psicosociales a la Corrupción: Una Revisión Teórica”, *Revista Colombiana de Psicología*, Colombia, vol. 26, núm. 2, julio-diciembre, 2017, pp. 231-243.
- MEJÍA GARZA, Raúl Manuel, y Rojas Zamudio, Laura Patricia, *Federalismo (s) El rompecabezas actual*, México, FCE, 2018.
- MÉXICO EVALÚA, *Hallazgos 2018: seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México*, México, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2019, [Consulta: 29-06-2022] Disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/2019/08/07/hallazgos-2018-seguimiento-evaluacion-del-sistema-justicia-penal-en-mexico/>
- MEYER, Lorenzo, *El poder vacío. El agotamiento de un régimen sin legitimidad en México*, México, Debate, 2019.
- MICHEL, Casey, *American kleptocracy. How the U.S. created the world’s greatest money laundering scheme in history*, New York, St. Martin’s Press, 2021.
- MORENO VELADOR, Octavio Humberto, *El populismo y lo nacional-popular en América latina*, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2018.
- MORRIS, Stephen D., “Lo que la corrupción rindió: corrupción y culturas” en *Encrucijada revista electrónica del centro de estudios en administración pública*, número 37, enero-abril, 2021.
- _____, “Corruption, rule of law and democracy: Concepts, boundaries and oxymora”, *Mexican review law new series*, XIII-2, 2021.
- _____, “La corrupción/anticorrupción de Peña Nieto y la elección de 2018: oportunidades y retos del nuevo gobierno” en Ackerman, John, (coord.), *El cambio democrático en México. Retos y posibilidades de la cuarta transformación en México*, México, Siglo XXI, 2019.
- MOUFFE, Chantal, *Izquierda. Por un populismo de izquierda*, trad. de Soledad Laclau, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2018.
- MUNGIU-PIPPIDI, Alina, *The quest for good governance: how societies develop control of corruption*, Cambridge, University Press, 2015.
- _____, and others, *Index of Public Integrity*, European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building, 2017.

- _____, "Corruption: Good Governance powers innovation", *Nature*, vol. 518, 2015, pp. 295-297.
- _____, "The Experience of Civil Society as an Anti-Corruption Actor in East Central Europe", *ERCAS Workin Paper Series, no. 15*, European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building, 2010.
- _____, "Corruption: Diagnosis and Treatment", *Journal of Democracy*, vol 17, no. 3, 2006, pp. 86-99.
- MUÑOZ LEDO, Porfirio, *El poder y la república. Una transición secuestrada*, México, Penguin Random House Grupo Editorial, 2021.
- NINO, Carlos S. *Derecho, moral y política. Una revisión de la teoría general del Derecho*, Argentina, Siglo XXI editores, 2014.
- _____, *Derecho, moral y política. I Metaética, ética normativa y teoría jurídica*, Argentina, Editorial Gedisa, S.A., 2007.
- _____, "Derecho, moral, política" *Doxa*, N.14, 1993, pp. 35-46.
- O'DONNELL, Guillermo, "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales", Miguel Carbonell (coord.), *Estado de derecho. Conceptos, fundamentos y democratización en América Latina*, México, Siglo XXI, 1993.
- _____, "Democracia y Estado de derecho", *Nexos*, México, 2005, [Consulta: 14-07-2022] Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=11405>
- OECD, *Specialised Anti-Corruption Institutions. Review of models, second edition*, OECD Publishing, 2013.
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO , *Lucha contra la corrupción*, [Consulta: 06-07-2022] Disponible en: <https://www.unodc.org/e4j/es/tertiary/anti-corruption.html>
- PASTRANA VALLS, Alejandro, "Estudio sobre la corrupción en América Latina" en *Revista Mexicana de Opinión Pública*, año 14, núm. 27, enero - junio 2019, pp. 13-40.
- PECZENIK, Aleksander, *Derecho y Razón*, trad. E. Garzón Valdés, México, Fontamara, 2000.

- PERELMAN, Chaïm, Olbrechts-Tyteca, Lucie, *Tratado de la argumentación. La nueva retórica*, Madrid, Gredos, 2016
- PIKETTY, Thomas, *Una breve historia de la igualdad*, trad. Daniel Fuentes, Barcelona, Ediciones Deusto, 2021.
- POZZOLO, Susanna, "Neoconstitucionalismo y especificidad de la interpretación", *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho. Actas del XVIII Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Filosofía Jurídica y Social (Buenos Aires, 1977)*, trad. Josep M. Vilajosana, núm. 21, vol. II (1998), pp. 339-353.
- PRZEWORSKI, Adam, *Las crisis de la democracia. ¿Adónde pueden llevarnos el desgaste institucional y la polarización?*, trad. Elena Odriozola, Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina, 2022.
- _____, *¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones? Pequeño manual para entender el funcionamiento de la democracia*, trad. de Azucena Galettini, Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina, 2019.
- PUTNAM, H., "Pragmatismo y objetividad moral", *La herencia del pragmatismo*, Barcelona, Paidós, 1997.
- RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, trad. María Dolores González, México, FCE, 1979.
- _____, "Justicia como equidad", *Justicia como equidad. Materiales para una teoría de la justicia*, trad. Miguel Ángel Rodilla, Madrid, Tecnos, 1986.
- REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Real Academia Española*, 23ª ed., España, 2014.
- RECASÉNS SICHES, Luis, *Tratado general de filosofía del derecho*, 5ta ed., México, Porrúa, 1970.
- RÍOS, Viridiana, *No es normal. El juego oculto que alimenta la desigualdad mexicana y cómo cambiarlo*, México, Grijalbo, 2021.
- RIVA PALACIO, Raymundo, Paranoia en Palacio Nacional, *El financiero*, 2-02-2022, [Consulta: 8 de junio de 2022] Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/raymundo-riva-palacio/2022/02/08/paranoia-en-palacio-nacional/>

- ROLDÁN XOPA, José, *La rendición de cuentas y responsabilidad por actividad discrecional y por omisión*, México, CIDE, 2013.
- _____, *Derecho administrativo*, México, Oxford, 2008.
- ROMERO MARTÍNEZ, Juan Manuel, *Argumentación jurídica y sus criterios de evaluación. Nuevas propuestas*, México, IJ UNAM, 2019.
- _____, *Estudios sobre la argumentación jurídica principalista. Bases para la toma de decisiones judiciales*, México, IJ UNAM, 2017.
- ROSE-ACKERMAN, Susan, *The Challenge of Poor Governance and Corruption*, Copenhagen Consensus 2004 project, 2004, [Consulta: 11-07-2022]
 Disponible en: <http://www.copenhagenconsensus.com/sites/default/files/cp-corruptionfinished.pdf>
- ROTBURG, Robert I., *Anticorruption*, Londres, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2020.
- _____, *The corruption cure. How citizens & leaders can combat graft*, New Jersey, Princeton University Press, 2017.
- RUBIO, Luis, *Una utopía mexicana. El Estado de derecho es posible*, Washington, Wilson Center, 2015.
- RUIZ MIGUEL, Alfonso (ed.), *Contribución a la teoría del derecho*, Madrid, Debate, 1990.
- RUIZ VALERIO, José, “El estado de derecho internacional una aproximación cartográfica a su definición”, en Becerra Ramírez, Manuel, y González Martín, Nuria (coords.), *Estado de derecho internacional*, México, UNAM, 2012.
- SALAZAR, Pedro, Ibarra Palafox, Francisco, Flores, Imer, (coords.) *¿Cómo combatir la corrupción?*, México, IJ UNAM, 2018.
- SANDOVAL BALLESTEROS, Irma Eréndira, “Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, Vol. 78, núm. 1, enero-marzo, 2016, pp. 119-152.
- _____, “Corrupción y desafíos organizacionales en un mundo de asociaciones público-privadas”, *Gestión y política pública*, vol. 25, núm. 2, 2016, pp. 365-413.
- _____, *Corrupción y transparencia: Debatando las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, México, Siglo XXI Editores/UNAM, 2009.

- SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Rafael, *Metodología de la ciencia jurídica*, novena ed., México, Ed. Porrúa, 2014.
- SANTOS PÉREZ, Lourdes, *Liberalismo e igualdad. Una aproximación a la filosofía política de Ronald Dworkin*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2005.
- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, Unidad de Vinculación con el Sistema Nacional Anticorrupción, *Política Nacional Anticorrupción, 2018*, [Consulta: 05-07-2022] Disponible en: <http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-UVSNA-1-1.pdf>
- STIGLITZ, Joseph E., *Capitalismo progresista, la respuesta a la era del malestar*, trad. de Jaime Collyer, Penguin Random House, Barcelona, 2019.
- _____, “Entender bien la globalización”, *La jornada*, [Consulta: 2 de junio de 2022] Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2022/06/02/opinion/020a1eco>
- TAMANAHÁ, Brian Z., “Reformulación pragmática de la filosofía del Derecho. Características de una teoría realista del Derecho”, *Economía. Revista en Cultura de la Legalidad*, N. 19, octubre 2020-marzo 2021, pp. 10-41.
- _____, *Legal pluralism explained. History, theory, consequences*, New York, Oxford, 2021.
- _____, *En torno al Estado de Derecho, Historia, política y teoría*, trad. Alberto Supelano, Bogotá, Universidad de Externado de Colombia, 2011.
- TORRES PALMER, Alejandro, Herrera Pérez, Alberto, Herrera Montes, Eduardo Alberto, *Ley General del Sistema Anticorrupción. Análisis crítico*, México, Insurgentes Sur 2453, piso 12, Col. Tizapan, 2018.
- TOULMIN, Stephen E., *The uses of argument*, New York, Cambridge University Press, 2003.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, *Global Corruption Barometer Latin America & Caribbean*, 2019, [Consulta: 29-06-2022] Disponible en: https://www.transparency.org/gcb10/latin-america-and-the-caribbean?/news/feature/global_corruption_barometer_gcb_latam_america_2019.

- UNODC, *Visión estratégica de UNODC para América Latina y el Caribe 2022-2025*, UNODC, 2022, [Consulta: 10 de mayo de 2022] Disponible en: https://www.unodc.org/res/strategy/ESTRATEGIA_LATAM_2022_2025_ENE17_ESP_EDsigned.pdf
- _____, Oficina de Enlace y Parteneriado en México, “UNODC presenta su visión estratégica para América Latina y el Caribe 2022-2025”, UNODC, [Consulta: 10 mayo de 2022] Disponible en: <https://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/webstories/unodc-presenta-su-visin-estrategica-para-amrica-latina-y-el-caribe-2022-2025.html#:~:text=de%20UNODC%2C%20Sra.-,Ghada%20Waly%2C%20present%20la%20Visi%C3%B3n%20Estrat%C3%A9gica%20de%20UNODC%20para%20Am%C3%A9rica,las%20drogas%20y%20la%20corrupci%C3%B3n>
- URESTE, Manu, Raziel Zedryk, Ángel Arturo, *El caso de la viuda negra. El asesinato que pone al descubierto la mayor red de lavado de dinero en el peñismo*, México, Grijalbo, 2022.
- UVALLE BERRONES, Ricardo, *Restricciones del Sistema Nacional anticorrupción. Análisis de su diseño institucional*, México, UNAM 2018.
- VALADÉS, Diego, “Consideraciones teóricas sobre constitucionalismo y corrupción” en Hernández, Antonio María, Valadés, Diego (coords.) *La constitución y el combate a la corrupción*, México, IIJ-UNAM, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2022
- _____, *La Constitución y la realidad. Reflexiones sobre las instituciones públicas de México*, Ciudad de México, Porrúa, 2016.
- VAZ FERREIRA, Carlos, *Lógica viva*, Perú, Palestra Editores, 2016.
- VÁZQUEZ, Luis Daniel, *Impunidad y derechos humanos ¿Por dónde comenzar la estrategia anti-impunidad?*, México, UNAM, IIJ, 2021.
- _____, “Derechos humanos y corrupción en México: una radiografía”, en Flores, Pantoja Rogelio (coord.), *Impacto de la corrupción en los derechos humanos*, Querétaro, Carlos Tablante y Mariela Morales Antoniazzi (eds.), Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018.

- VÁZQUEZ, Rodolfo, *Teorías contemporáneas de la justicia. Introducción y notas críticas*, México, IJ UNAM, 2019.
- (coord.), *Estado de derecho, democracia y educación ciudadana*, México, Instituto Nacional Electoral, 2018.
- , *Consenso socialdemócrata y constitucionalismo*, México, Fontamara, 2012.
- , *Entre la libertad y la igualdad. Introducción a la filosofía del derecho*, México, Trotta, 2010.
- , *Teoría del derecho*, México, Oxford, 2008.
- VÉLEZ CASAS, Jorge Alberto, “Estado de Derecho y democracia. Una perspectiva desde los procesos electorales”, en Hernández de Gante, Alicia (coord.), *Disrupciones en la historia político electoral en México*, México, República Educativa, S.C., 2021, pp. 37-110.
- VIEHWEG, Theodor, *Tópica y jurisprudencia*, trad. L. Díez-Picazo, Madrid, 2007.
- VILLANUEVA FLORES, Rocío, “Activismo judicial y límites del Derecho en la actuación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Doxa núm. 41*, 2018, p. 151-169.
- WARREN, E. Mark, “La democracia contra la corrupción”, en *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Vol. 47, n. 193, 2005.
- WOLDENBERG, José, *En defensa de la democracia*, México, Ediciones Cal y Arena, 2019.
- WORLD JUSTICE PROJECT, *Índice de Estado de Derecho 2019*, Washington, 2019, [Consulta: 28-06-2022] Disponible en: https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/GROLI-Spanish-v2_0.pdf
- , *Índice de Estado de Derecho en México 2018*, Washington, 2018, [Consulta: 28-06-2022] Disponible en: <https://worldjusticeproject.mx/indice-de-estado-de-derecho-en-mexico-2018/>
- WIKE, Richard, Fetterolf, Janell, *Global Public Opinion in an Era of Democratic Anxiety*, Pew Research Center, 2021, [Consulta: 7 de junio de 2022] Disponible

- en: <https://www.pewresearch.org/global/2021/12/07/global-public-opinion-in-an-era-of-democratic-anxiety/>
- WITKER VELÁSQUEZ, Jorge, *Hacia una nueva investigación jurídica*, México, Porrúa, 2019.
- _____, “Los derechos humanos: nuevo escenario de la investigación jurídica” en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XLX, núm. 149, mayo-agosto de 2017, pp. 979-1005.
- WRÓBLEWSKI, Jerzy, *Sentido y hecho en el Derecho*, trad. J. Iguarta y J. Ezquiaga, México, Fontamara, 2001.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, undécima ed., trad. de Marina Gascón, Madrid, Trotta, 2016.
- ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo, “Versión estenográfica del mensaje del Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, durante la Presentación de la Reforma con y para el Poder Judicial, en Xicoténcatl, Antigua Sede del Senado”, *Senado de la República*, 21-10-2019, [Consulta: 28-06-2022] Disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/46515-version-del-mensaje-del-ministro-presidente-de-la-suprema-corte-de-justicia-de-la-nacion-arturo-zaldivar-lelo-de-larrea-durante-la-presentacion-de-la-reforma-con-y-para-el-poder-judicial-en-xicotencatl-antigua-sede-del-senado.html>
- ZEMELMAN, Hugo, *Uso crítico de la teoría. En torno a las funciones analíticas de la totalidad 1*, México, Universidad de las Naciones Unidas, El Colegio de México, 1987.
- ZEPEDA PATTERSON, Jorge, “La cebra y el caballo, PRI y obradorismo”, *Milenio*, [Consulta: 10 de junio de 2022] Disponible en: <https://www.milenio.com/opinion/jorge-zepeda-patterson/pensandolo-bien/la-cebra-y-el-caballo-pri-y-obradorismo>
- _____, “¿En qué se parecen un priista y un ruso?”, *Milenio*, [Consulta: 5 de junio de 2022] Disponible en: <https://www.milenio.com/opinion/jorge-zepeda-patterson/pensandolo-bien/en-que-se-parecen-un-priista-y-un-ruso>

Leyes, Códigos, Tratados internacionales y Acuerdos

Acuerdo publicado en el DOF 18-07-2017, [Consulta: 16-07-2022] Disponible en:

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5490567&fecha=18/07/2017

Acuerdo publicado en el DOF 17/07/2020, [Consulta: 16-07-2022] Disponible en:

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596945&fecha=17/07/2020

Acuerdo publicado en el DOF 14/04/2021 [Consulta: 16-07-2022] Disponible en:

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5615829&fecha=14/04/2021

Código Penal Federal, DOF 01-07-2020.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF 28-05-2021.

Convención Interamericana Contra la Corrupción, DOF 9- 01-1998.

Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, DOF 14-12-2005.

Convención para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, DOF 12- 05-1999.

Convención para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, DOF 12- 05-1999.

Convención para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, DOF 12- 05-1999.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la Corrupción, DOF 27-05-2015.

Decreto por el que se declara reformado el Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa, DOF 12-04-2019.

Decreto por el que se declara reformados los artículos 108 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fuero, DOF 19-02-2021.

Decreto por el que se reforman el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Extinción de Dominio, DOF 14-03-2019.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción, DOF 18-07-2016.

Decreto por el que se reforman los artículos 97, 99, 100 y 105 de la CPEUM, DOF 11-03-2021.

Ley de Coordinación Fiscal, DOF 30-01-2018.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, DOF 18-07-2016.

Ley Federal de Austeridad Republicana, DOF 19-11-19.

Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, DOF 17-10-2012.

Ley General de Contabilidad Gubernamental, DOF 30-01-2018.

Ley General de Responsabilidades Administrativas, DOF, 13-04-2020.

Ley General del Sistema Anticorrupción, DOF 18-07-2016.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, DOF 22-01-2020.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, DOF 18-07-2016.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016, DOF 27-11-2015.

___ para el Ejercicio Fiscal 2017, DOF 30-11-2016.

___ para el Ejercicio Fiscal 2018, DOF 29-11-2017.

___ para el Ejercicio Fiscal 2019, DOF 28-11-2018.

___ para el Ejercicio Fiscal 2020, DOF 11-12-2019.

___ para el Ejercicio Fiscal 2021, DOF 30-11-2020.

Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá, DOF 29-06-2020.

Planes Nacionales, Informes y Programas

CCSNA, Informe Anual Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción 2017.

___, Informe Anual Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción 2018.

___, Informe Anual Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción 2019.

___, Informe Anual Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción 2020.

____, Informe Anual Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción 2021.

____, Política Nacional Anticorrupción, DOF 25-02-2020.

____, Programa de Implementación de la Política Nacional Anticorrupción, DOF 08-03-2022.

CPCSNA, Informe Anual Comité de Participación Ciudadana 2017.

____, Informe Anual Comité de Participación Ciudadana 2018.

____, Informe Anual Comité de Participación Ciudadana 2019.

____, Informe Anual Comité de Participación Ciudadana 2020.

FECC, Informe Anual de Actividades y Resultados, 2020.

____, Informe Anual de Actividades y Resultados, 2021.

INAI, Informe de Labores, 2021.

PJF, Informe anual de labores 2016 del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, 2016.

____, Informe anual de labores 2017 del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, 2017.

____, Informe anual de labores 2018 del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, 2018.

____, Informe Anual de Labores 2019, del Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, 2019.

____, Informe Anual de Labores 2020, del Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, 2020.

____, Informe Anual de Labores 2021, del Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, 2021.

Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, DOF 31-05-2007.

____, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, DOF 20-05-2013.

____, Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, DOF 12-09-2019.

____, Primer informe de México 2018-2019 [Consulta: 7 de junio de 2022] Disponible en: <https://www.gob.mx/primerinforme>

____, Segundo informe de México 2019-2020 [Consulta: 7 de junio de 2022] Disponible en: <https://presidente.gob.mx/segundo-informe-de-gobierno-2020/>

- ____, Sexto informe de Gobierno 2012, DOF 19-01-2012.
- ____, Sexto informe de Gobierno 2018, DOF 16-02-2018.
- ____, Tercer informe de México 2020-2021 [Consulta: 7 de junio de 2022] Disponible en: <https://presidente.gob.mx/tercer-informe-de-gobierno/>
- Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, DOF 30-08-2019.
- SESNA, *Exhorto 001 de 2 de febrero de 2018*.
- ____, Informe 2021 Relativo a procedimientos con sanción firme e indemnizaciones efectivamente cobradas establecido en el Artículo 57 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
- ____, *Informe Conformación de la Estructura Operativa y Armonización Legislativa de los Sistemas Locales Anticorrupción*, 2021, [Consulta: 15-06-2022] Disponible en https://www.sna.org.mx/wp-content/uploads/2021/12/Ficha_INFORME_12_2021.pdf
- SFP, 4to Informe de labores 2015-2016, 2016.
- ____, 5to Informe de labores 2016-2017, 2017.
- ____, 6to Informe de labores 2017-2018, 2018.
- ____, 1er Informe de labores 2018-2019, 2019.
- ____, 2do Informe de labores 2019-2020, 2020.
- ____, 3er Informe de labores 2020-2021, 2021.
- SNF, Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, 2018.
- ____, Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, 2019.
- ____, Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020.
- ____, Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, 2021.
- TFJA, Memoria Anual 2017.
- ____, Memoria Anual 2018.
- ____, Memoria Anual 2019.

____, Memoria Anual 2020.

____, Memoria Anual 2021.

Unidad de Inteligencia Financiera, *Informe de Actividades. Enero-Septiembre 2021*, [Consulta: 1 de junio de 2022] Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/681904/Informe_Septiembre_2021.pdf

Videografías: Congresos, Coloquios, Conferencias y Entrevistas

CLACSO, *9ª Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales*, “Panel 247- La 4T: combate a la corrupción y ampliación de lo público, alternativas en busca del bienestar”, UNAM, 7 al 10 de junio de 2022, [Consulta: 8 de junio de 2022] Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=oZR2dgSE5Qc&ab_channel=HumanidadesUNAM

COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL SNA, Congreso “Desafíos del combate contra la corrupción”, celebrado los días 8,9 y 10 de junio del año 2022, [Consulta: 11 de junio de 2022] https://www.youtube.com/watch?v=FzzAAoJtj7U&ab_channel=Canal-EventosDGIT-2DGIT

COSSÍO DÍAZ, Jesús Ramón (coord.), “Conferencia 1. El combate a la corrupción desde el Poder Judicial: Caso Brasil”, *Los problemas nacionales y el derecho: la corrupción, El Colegio Nacional*, [Consulta: 29-06-2022] Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=l-wW7DhRFJA>

____, “Conferencia 2. Corrupción como fenómeno social” *Los problemas nacionales y el derecho: la corrupción, El Colegio Nacional*, [Consulta: 29-06-2022] Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=eeY_wQSIYOI&t=1062s

____, “Conferencia 3. Ejercicio de la actividad profesional y corrupción”, *Los problemas nacionales y el derecho: la corrupción, El Colegio Nacional*, [Consulta: 29-06-2022] Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=EBj6gbN_WfM

____, “Conferencia 4. Empresas y corrupción”, *Los problemas nacionales y el derecho: la corrupción, El Colegio Nacional*, [Consulta: 29-06-2022] Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=n0w9XDe64fc>

____, “Conferencia 5. Desigualdad y corrupción”, *El Colegio Nacional*, [Consulta: 29-06-2022] Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=gO26DmmRc8A>

____, “Conferencia 6. Medio ambiente y corrupción”, *El Colegio Nacional*, [Consulta: 29-06-2022] Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=h-KrviSBwVvk>

____, “Conferencia 7. Estado de derecho y corrupción”, *El Colegio Nacional*, [Consulta: 29-06-2022] Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=k35pKwPF8C0>

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *Coloquio ¿Existe el Delito de Corrupción?*, [Consulta: 29-06-2022] Disponible en: https://www.youtube.com/playlist?list=PLh8HirqwqM1xMySzQCuGgSf-_A82pQ0q5

LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel, Conferencia matutina, 07-05-2021, [Consulta: 2 de junio de 2022] Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=5pq62ZDhsm4>

____, Conferencia matutina 11-06-2020, [Consulta: 2 de junio de 2022] Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=eelviEjRfiw&ab_channel=GobiernodeM%C3%A9xico;

____, Conferencia matutina 21-02-2022, [Consulta: 2 de junio 2022] Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=rDnTZCgSK3g>

OBSERVATORIO DE LA CORRUPCIÓN E IMPUNIDAD, *Sistemas Locales Anticorrupción*, IJ UNAM, actualizada al 30-09-2019, [Consulta: 05-07-2022] Disponible en: <https://oci.juridicas.unam.mx/detalle-herramientas/55/sistemas-locales-anticorrupt%C3%B3n>

POGGI, Francesca, “Relatoría del tema cuarto, Anomia y Estado de derecho” *Congreso de Filosofía del Derecho para el Mundo Latino*, Alicante, 2016, [Consulta: 28-06-2022] Disponible en:

<http://www.cervantesvirtual.com/obra/cronica-del-i-congreso-de-filosofia-del-derecho-para-el-mundo-latino-alicante-26-28-de-mayo-de-2016-884476/>
RABASA P. GAMBOA, Emilio, *Sistema Nacional Anticorrupción*, México, IIJ UNAM, video cápsula, 22 de agosto de 2019, [Consulta: 05-07-2022] Disponible en: <https://www.juridicas.unam.mx/en/videoteca/capsula/2189-sistema-nacional-anticorrupcion>
ROLDÁN XOPA, José, Entrevista realizada por Irene Tello Arista para el periódico Este País, 01-11-2018, [Consulta: 5-07-2022] Disponible en: <https://anterior.estepais.com/articulo.php?id=1731&t=agosto-los-rasgos-de-la-impunidad-una-entrevista-con-jose-roldan-xopa>.

Tablas

Capítulo 1

Tabla 1. Promedio de los índices ausencia de corrupción y justicia penal del World Justice Project (2014-2019)
Tabla 2. Sistema de responsabilidad estatal a nivel constitucional
Tabla 3. Política Nacional Anticorrupción 2018 elaborada por el CPC
Tabla 4. Implementación de leyes secundarias en las Entidades Federativas
Tabla 5. Tesis emitidas por el PJJ en materia del SNA

Capítulo 2

Tabla 6. Estructura constitucional de los elementos de México
Tabla 7. Origen y evolución del SRE en las constituciones de México
Tabla 8. Percepción de Corrupción en México de Transparencia internacional
Tabla 9. Respuestas y prevención de la corrupción en el sector público propuestas por UNODC
Tabla 10. Comparativa de acciones normativas hechas en el sexenio 2012-2018 y prevenciones de la corrupción de la UNODC
Tabla 11. Órganos del SNA y función constitucional
Tabla 12. Convención Interamericana Contra la Corrupción: datos, estructura y descripción
Tabla 13. Convención para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales: datos, estructura y descripción
Tabla 14. Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción: datos, estructura y descripción
Tabla 15. Comparativo de las convenciones de acuerdo al estudio estructural de Gutiérrez y Muñoz
Tabla 16. Reformas, derogaciones y adiciones constitucionales de 15 de noviembre de 2015
Tabla 17. Conductas típicas corruptas en materia penal y administrativa
Tabla 18. Doctrinas, teorías y representantes del Estado
Tabla 19. Corrientes doctrinarias que explican el servicio público
Tabla 20. Servidor público, empleado público, funcionario público, cargo público

Tabla 21. Herramientas contra la corrupción

Capítulo 3

Tabla 22. Características del positivismo, postpositivismo y neoconstitucionalismo según Manuel Atienza

Tabla 23. Deficiencias del Estado Constitucional

Tabla 24. Características de la postura liberal-igualitaria de Rodolfo Vázquez

Tabla 25. Características y principios normativos según Rodolfo Vázquez

Tabla 26. Diferencia de la transparencia *ex parte populi* y *ex parte principis*

Tabla 27. El SNA y sus problemas de estructura

Tabla 28. El SNA y sus fallas de función

Tabla 29. El SNA y sus problemas de fines

Tabla 30. Propuestas generales para mejorar el SNA en cuanto a sus fines

Capítulo 4

Tabla 31. Zonas de incidencia y características del Estado Democrático de Derecho postulado por Elías Díaz

Tabla 32. Comparación del promedio general y ausencia de corrupción entre México y el mundo 2019-2021 del WJP Índice de Estado de Derecho

Tabla 33. Comparación del promedio general de Estado de Derecho y sus factores en México 2019-2022 del WJP Índice de Estado de Derecho México

Tabla 34. Políticas públicas anticorrupción del sexenio 2019-2024 establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo

Tabla 35. Reporte de Actividades de la UIF 2019-2021

Tabla 36. Índice de Corrupción de Transparencia internacional para México años 2018-2021

Tabla 37. Prevalencia e incidencia delictiva, cifra negra, seguridad pública y desempeño de autoridades de acuerdo a la ENVIPE 2021

Tabla 38: Reformas a la LGRA en el periodo de 2019 a 2021

Tabla 39: Reformas al CPF en materia de combate a la corrupción en el periodo de 2019 a 2021

Tabla 40: Actividad de los órganos y herramientas del SNA en el periodo de 2018-2021.

Tabla 41: Objetivos del PNCCIMGP 2019-2024

Tabla 42: Relación del SNA con el objetivo prioritario 1 y la estrategia prioritaria 1.7 del PNCCIMGP 2019-2024

Cuadros

Capítulo 3 y 4

Cuadro 1. Organización, herramientas y leyes del SNA

Glosario*

Aspecto descriptivo del Derecho. Ve al derecho desde el ser, en su realidad, en los hechos.

Aspecto prescriptivo del Derecho. Ve al derecho con base en proposiciones racionales del deber ser hechas desde la ética.

Comité Coordinador (CC). Principal instancia del SNA, encargada de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del sistema, diseñar, promocionar y evaluar políticas públicas que combatan a la corrupción.

Comité de Participación Ciudadana (CPC). Encargado de coadyuvar en el cumplimiento de objetivos del CC y es la instancia que vincula a las organizaciones sociales y académicas con el SNA.

Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización (CRSNF). Encargado de dirigir el SNF. Conformado por el titular de la ASF, el titular de la SFP y siete miembros rotatorios de entre las entidades de fiscalización superiores locales y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno de las entidades federativas.

Corrupción. (lat. corruptio, -ōnis) Acción de corromperse, la alteración de un escrito, el vicio introducido en las cosas no materiales y en las organizaciones públicas como la práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.

Corrupción sistémica o estructural. Aquélla que se apropia de las instituciones del Estado y las utiliza para para fines diversos a los estatales.

Coyuntura. Corte de la realidad que permite identificar la complejidad, y en específico, un corte en el tiempo que sirve de referencia en la construcción del conocimiento.

Derecho administrativo. Rama del derecho público que tiene por objeto regular la actividad de la administración pública, encargada de satisfacer las necesidades de la colectividad.

Derecho constitucional. Rama del derecho público que estudia las normas que configuran la forma y sistema de gobierno.

** El glosario, de elaboración propia, sintetiza lo expuesto en el contenido de la tesis.*

Epistemología. Forma de entender y crear conocimiento, a partir del uso de metodologías que capten parte de la realidad inscrita en los hechos.

Estado de Derecho. Ideal jurídico que da primacía a la ley; reconoce, garantiza y promueve los derechos humanos; establece un sistema de responsabilidad estatal y aplica un control de constitucionalidad.

Estado. Forma de organización política que se estructura a partir de un pueblo en un territorio y a través de un gobierno.

Estructura. Corte de la realidad que permite identificar la complejidad, y en específico, es el ángulo para el análisis de la realidad en tanto presente que contiene la posibilidad de un devenir.

Estructura (jurídico). Método analítico jurídico que el postpositivismo utiliza del iuspositivismo para identificar los componentes de la norma y un sistema normativo.

Filosofía del Derecho. Reflexión sobre los principios del Derecho y los problemas fundamentales de la teoría jurídica.

Fin (jurídico). Método jurídico que el postpositivismo utiliza del iusnaturalismo para identificar, operar, criticar y justificar fines y valores.

Función (jurídico). Método realista jurídico que el postpositivismo utiliza del realismo jurídico para describir los componentes que evitan o provocan transformaciones sociales.

Holismo. Proceso integral que permite construir un concepto más complejo de lo que es el Derecho y cómo se puede enriquecer a través de una perspectiva interdisciplinaria de éste.

Impunidad. Incumplimiento de regulaciones establecidas previamente, derivado de la inacción ante hechos que presupongan el inicio de procedimientos normativos, la indebida tramitación o falta de continuidad de los mismos, e incluso la ausencia de sanciones derivadas de ellos.

Informe Anual del Secretario Técnico del SNA. Informe anual sobre procedimientos con sanción firme e indemnizaciones efectivamente cobradas.

Legitimidad. Se refiere a la fundamentación última del orden jurídico, así como a las condiciones y proceso de transmisión del poder legítimo.

Liberal-igualitarismo. Teoría de la justicia que toma para justificar y/o criticar conductas, normas y políticas públicas, los principios generales de la libertad (autonomía), dignidad e igualdad.

Objetivismo mínimo. Mínimos morales que son necesarios para poder ejercer críticas al ordenamiento jurídico desde la dogmática jurídica, la práctica legislativa y judicial. En el postpositivismo empatan con la teoría de la justicia liberal igualitaria.

Programa de Implementación de la Política Nacional Anticorrupción (PIPNA).

Es el proyecto diseñado para implementar la PNA y que cuenta con 64 indicadores estratégicos que serán la herramienta para el seguimiento de los resultados de cada una de las estrategias.

Plan Nacional de Desarrollo. Obligación establecida en el artículo 26 de la CPEUM, misma que mandata a las administraciones federales a establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que deberán regir la acción del gobierno.

Política Nacional Anticorrupción (PNA). Plan estratégico de largo plazo que define un diagnóstico y prioridades compartidas a escala nacional. Cuenta con 4 ejes para combatir la corrupción.

Plataforma Nacional Digital (PND). Plataforma del SNA conformada por la información que a ella incorporen las autoridades integrantes del SNA y contará, al menos, con los siguientes sistemas electrónicos: 1. Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal; 2. Sistema de los Servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas; 3. Sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados; 4. Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización; 5. Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción, y 6. Sistema de Información Pública de Contrataciones.

Polarización (política). Alineamiento que divide la escena política-social en dos impulsos la identificación movimientista, generalmente asociada a la figura del líder instituyente y fundador.

Políticas Estatales Anticorrupción (PEA). Planes estratégicos de largo plazo que definen un diagnóstico y prioridades compartidas a escala estatal.

Populismo. Teoría política que pone todo su énfasis en la construcción del pueblo.

Postpositivismo. Postura jurídica que genera conocimiento a partir de la descripción fáctica, la prescripción normativa y el análisis conceptual de los fenómenos jurídicos.

Problema. Análisis de una realidad que impide el funcionamiento normal de un aspecto determinado.

Problemas del SNA de estructura normativa. Problemas en las diversas figuras jurídicas que este contiene, en la coherencia tanto normativa como de sistema.

Problemas del SNA de fin. Debate entre las diversas teorías de la justicia, los principios de los que se parte y la forma en que se derivan políticas públicas que sean coherentes entre medios, fines y estructuras que faciliten su acercamiento.

Problemas del SNA de función. Desempeño de los órganos del SNA y la repercusión de políticas públicas ancladas en estructuras normativas que se ejecutan y que pueden ser percibidas.

Responsabilidad estatal. Sistema de prevención, persecución y sanción de conductas ilegales por parte de un Estado.

Servidor público. Ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente por tanto, al cuadro personal del poder público.

Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA). Organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión. Tiene como objeto, fungir como órgano de apoyo técnico del CC.

Sistema. (lat. tardío systēma) Conjunto de reglas o principios relacionados racionalmente para conseguir ciertos objetivos o fines.

Sistema de Responsabilidades del Estado (SRE). Mecanismo establecido en la CPEUM que estipula la forma de regular a los servidores públicos.

Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). 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.

Sistema Nacional de Transparencia (SNT). Principios y bases que rigen los derechos de acceso a la información y protección de datos personales establecidos constitucionalmente en el artículo 6. Para lo anterior se contará con un organismo constitucional autónomo que se regirá por una ley en materia de transparencia.

Sistemas Locales Anticorrupción (SLA). Órganos anticorrupción establecidos en cada una de las entidades federativas con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Sistema Nacional de Fiscalización (SNF). Sistema que tiene por objeto establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos.

Sociología jurídica. Tiene como objeto fenómenos observables como son las conductas de los individuos, en cuanto tales conductas pueden ser vistas como causa o efecto de las normas.

Teoría de la justicia. Relaciones del Derecho con los principios de justicia y, en general, con los valores básicos que cohesionan normativamente una sociedad.

Abreviaturas y siglas

Auditoría Superior de la Federación	ASF
Anexos Transversales Anticorrupción	ATA
Barómetro de las Américas	LAPOP
Centro de Investigación y Docencia Económicas	CIDE
Código Nacional de Procedimientos Penales	CNPP
Código Penal Federal	CPF
Colegio de México	CM
Comisión Económica para América Latina y el Caribe	CEPAL
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CIDH
Comisión Nacional de Derechos Humanos	CNDH
Comité de Coordinación	CC
Comité de Participación Ciudadana	CPC
Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización	CRSNF
Consejo de la Judicatura Federal	CJF
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	CPEUM
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CoIDH
Diario Oficial de la Federación	DOF
Entidades de Fiscalización Superiores Locales	EFSL
Estado Constitucional de Derecho	ECD
Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción	FECC
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales	FEPADE
Fiscalía General de la República	FGR
Fondo Bancario de Protección al Ahorro	FOBAPROA
Formato Nacional para la Declaración Patrimonial y de Intereses	FNDPI
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública	IFAI
Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción	IIRCCC
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	INEGI
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	INAI
Instituto Nacional Electoral	INE
Instituto para la Economía y la Paz	IEP
Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México	IJJ-UNAM
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	ISSSTE
Ley de Coordinación Fiscal	LCF
Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación	LFRCF

Ley General de Contabilidad Gubernamental	LGCG
Ley General de Responsabilidades Administrativas	LGRA
Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	LGTAIP
Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción	LGSNA
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	LOAPF
Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República	LOFGR
Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República	LOPGR
Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa	LOTFJA
Nuevo Sistema Penal Acusatorio	NSPA
Observatorio de la Corrupción e Impunidad	OCI
Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito	UNODC
Plataforma Digital Nacional	PDN
Política Nacional Anticorrupción	PNA
Programa de Implementación de la Política Nacional Anticorrupción	PIPNA
Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024	PNCCIMGP
Servicio de Administración Tributaria	SAT
Secretario Técnico	ST
Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción	SESNA
Sistema de Responsabilidades del Estado	SER
Sistema Nacional Anticorrupción	SNA
Sistema Nacional de Fiscalización	SNF
Sistema Nacional de Transparencia	SNT
Sistemas Locales Anticorrupción	SLA
Transparencia Internacional	TI
Tribunal Federal de Justicia Administrativa	TFJA
Unidad de Inteligencia Financiera	UIF
Universidad de las Américas de Puebla	UDLAP
Universidad Nacional Autónoma de México	UNAM
World Justice Project México	WJPM
World Justice Project	WJP

Anexos

Capítulo 1

Anexo 1: Anomía y Estado de Derecho. Congreso filosofía del derecho para el mundo latino 2016

Capítulo 2

Anexo 2. Políticas públicas del sexenio 2007-2012 establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo

Anexo 3. Sexto Informe de Gobierno 2012

Anexo 4. Políticas públicas del sexenio 2013-2018 establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo

Anexo 5. Sexto Informe de Gobierno 2018

Anexo 6. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

Anexo 7. Ley General de Responsabilidades Administrativas

Anexo 8. Código Penal Federal

Anexo 9. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Anexo 10. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Anexo 11. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

Anexo 12. Otras leyes y leyes derogadas

Anexo 13. Aproximaciones conceptuales y problemas en torno a la corrupción

Capítulo 3

Anexo 14. Lenguaje, argumentación jurídica, razones y problemas

Anexo 15. Tasa de prevalencia y tasa de incidencia de corrupción y sus costos 2017-2019

Anexo 16. Prevalencia e incidencia delictiva, cifra negra, seguridad pública y desempeño de autoridades de acuerdo a la ENVIPE 2021

Anexo 17. Actividades del CC del CPC 2017-2021

Anexo 18. Informe Anual establecido en el artículo 57 de la LGSNA sobre procedimientos con sanción firme e indemnizaciones efectivamente cobradas

Anexo 19. Fiscalización del Sistema Nacional de Fiscalización del SNA

Anexo 20. Informe 2020 y 2021 de la FECC

Anexo 21. Acciones de la SFP en materia de responsabilidades administrativas y sanciones 2016-2021

Anexo 22. Políticas públicas en materia de corrupción por parte del Poder Judicial de la Federación y fiscalización de servidores públicos 2016-2021

Anexo 23. Estadísticas de asuntos de la Sala Auxiliar Metropolitana en Materia de Responsabilidades Administrativas Graves del TFJA

Anexo 24. Presupuesto de Egresos de la Federación 2016-2022 destinado a órganos del SNA

Anexo 25. Presupuesto asignado de acuerdo al ATA a cada órgano y la forma en que este va dirigido en sintonía con la PNA

Anexo 26. Implementación de las Políticas Estatales Anticorrupción

Anexo 27. Presupuesto y aspectos a medir del Eje 1 del PIPNA

Anexo 28. Presupuesto y aspectos a medir del Eje 2 del PIPNA

Anexo 29 Aspectos a medir del Eje 3 del PIPNA

Anexo 30. Aspectos a medir del Eje 4 del PIPNA

Capítulo 4

Anexo 31. Primer Informe de Gobierno 2019

Anexo 32. Segundo Informe de Gobierno 2019-2020

Anexo 33. Tercer Informe de Gobierno 2020-2021

Capítulo 1

Anexo 1: Anomia y Estado de Derecho. Congreso filosofía del derecho para el mundo latino 2016

POSTPOSITIVISMO JURÍDICO	CRISIS DEL DEL DERECHO COMO CRISIS DEL IMPERIO DE LA LEY	CRISIS DEL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO
VALORES Y FINES TEORÍAS DE LA JUSTICIA	<ol style="list-style-type: none"> 1. Suspensión de derechos sociales y de libertad. (Giménez, Gordillo) 2. Ampliación del derecho penal de autor limita derechos de libertad. (Giménez, Gordillo) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Conflicto entre principio democrático y Estado constitucional (Liborio Hierro, Isabel Trujillo, Poggi)
SISTEMA Y NORMAS ESTRUCTURA	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diversificación de las leyes (Horizontal, vertical, de contenido). (Liborio Hierro) 2. Normas paralegales (comunitarias). (Liborio Hierro) 3. Limitación de la potestad legislativa por expansión de principios constitucionales. (Liborio Hierro) 4. Conflicto entre principio democrático y Estado constitucional. (Liborio Hierro, Isabel Trujillo, Poggi) 5. Cláusulas constitucionales como de estabilidad presupuestaria o déficit cero afectan mandato constitucional de protección de derechos sociales. (Rafael Escudero) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Falta de diseños institucionales que dificulten el incumplimiento de responsabilidades públicas y eviten prácticas corruptas, abuso de poder, impunidad. (Isabel Lifante, Laporta, Torres, Poggi). 2. Inconsistencia normativa que genera incertidumbre frente a la pena. (Poggi, Romero)
PRÁCTICAS FUNCIÓN	<ol style="list-style-type: none"> 1. Proceso de desregulación de normas estatales y re-regulación de normas no estatales, no democráticas y en contra del interés general. (María Fariñas, Antonio Giménez, José Luis Gordillo) <ul style="list-style-type: none"> • Problemas de jurisdicción que hacen inefectivos instrumentos de represión de ilícitos. (Francesca Poggi) • Mercado laboral. (Francesca Poggi) • Ámbito económico financiero. (Francesca Poggi) 2. La gestión neoliberal de la economía esta determinando la suspensión de derechos sociales y de libertad. (Giménez, Gordillo) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los derechos constitucionales (nacionales) no son protegidos en los sectores abandonados por las nuevas formas de regulación (Poggi) 2. El carácter invasivo y desbordante de las constituciones es puesto en crisis por poderes económicos. (Rafael Escudero) 3. La rigidez constitucional queda en entredicho. (Rafael Escudero) 4. La garantía jurisdiccional no es eficaz (Rafael Escudero) 5. Incumplimiento generalizado de la ley (Laporta, Pérez, Torres, Romero, Ibarra, Poggi) <ul style="list-style-type: none"> • Ineficacia normativa en varios aspectos sociales: impunidad, inseguridad. • Violación normativa por los responsables de su aplicación: corrupción • Cultura del incumplimiento • Normas de control político del aparato autoritario, normas constitucionales espurias (Aguiló).

Fuente: Elaboración propia a partir de Poggi, Francesca, "Relatoría del tema cuarto, Anomia y Estado de derecho" *Congreso de Filosofía del Derecho para el Mundo Latino*, Alicante, 2016, [Consulta: 28-06-2022] Disponible en: <http://www.cervantesvirtual.com/obra/cronica-del-i-congreso-de-filosofia-del-derecho-para-el-mundo-latino-alicante-26-28-de-mayo-de-2016-884476/>

Capítulo 2

Anexo 2. Políticas públicas del sexenio 2007-2012 establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo

GENERALIDADES:
<p>Presidente: Felipe Calderón Hinojosa</p> <p>Estructura: 5 ejes: 1. Estado de Derecho y seguridad. 2. Economía competitiva y generadora de empleos. 3. Igualdad de oportunidades. 4. Sustentabilidad ambiental. 5. Democracia efectiva y política exterior responsable.</p> <p>N.º de veces que se utiliza la palabra corrupción: 48.</p> <p>N.º de veces que se utiliza la palabra impunidad: 13</p>
POLÍTICAS ANTICORRUPCIÓN
<p>Eje 1 Estado de Derecho y seguridad</p> <p>Estado de Derecho 1.1. Certeza Jurídica. Objetivo 2: Garantizar el acceso de todos los ciudadanos a un sistema de justicia eficaz. Estrategia 2.2 Combatir la corrupción a lo largo de todo el proceso de impartición de justicia, para ofrecer condiciones equitativas en la resolución de disputas. 1.5 Confianza en las instituciones públicas. Objetivo 10 Combatir a la corrupción de forma frontal. Estrategia 10.1 Promover una cultura anticorrupción. Estrategia 10.2 Difundir las sanciones que se aplican a los servidores públicos que incurren en comportamientos ilícitos, para activar los mecanismos de sanción social. Estrategia 10.3 Reducir los trámites burocráticos con la finalidad de abatir la discrecionalidad. Estrategia 10.4 Consolidar el esquema de trabajo de los órganos internos de control para disminuir los riesgos de corrupción y opacidad en el sector público. Estrategia 10.5 Fortalecer los sistemas de prevención, supervisión y control de la</p>

corrupción. Estrategia 10.6 Crear y mejorar mecanismos que faciliten la denuncia pública de los funcionarios que incurran en prácticas ilícitas.

Eje 5. Democracia efectiva y política exterior responsable

Democracia efectiva: 5.3 Participación ciudadana, Eficacia y eficiencia gubernamental, Política exterior responsable.

Observaciones:

Principal objetivo: Desarrollo sustentable

La corrupción se ataca según el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND 2007-2012) a través del Estado de Derecho (certeza, procuración, impartición de justicia, confianza ciudadana, seguridad nacional y seguridad pública); de la democracia (participación ciudadana, eficacia y eficiencia gubernamental y política exterior responsable).

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 publicado en el DOF 31/05/2007, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4989401&fecha=31/05/2007

Anexo 3. Sexto Informe de Gobierno 2012

Generalidades:

Presidente: Felipe Calderón Hinojosa

Estructura: 5 ejes: 1. Estado de Derecho y seguridad. 2. Economía competitiva y generadora de empleos. 3. Igualdad de oportunidades. 4. Sustentabilidad ambiental. 5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

N.º de veces que se utiliza la palabra corrupción: 104.

N.º de veces que se utiliza la palabra impunidad: 9

Políticas anticorrupción

Estado de Derecho: Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos. Se profesionalizó al personal de seguridad penitenciario. Fortalecimiento del sistema de denuncias contra la corrupción y la mala actuación de servidores públicos federales de seguridad y procuración de justicia; simplificación de trámites; el Índice de Fortalecimiento de una Cultura de Legalidad, Ética. Lineamientos generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones” (Lineamientos de Ética e Integridad) de 6 de marzo de 2012; capacitación a servidores públicos; Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Transparencia y de Archivos; Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones. Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos; Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos. 5,670 sanciones administrativas impuestas a 4,589 servidores públicos. Reforma Regulatoria y del Programa de Mejora de la Gestión. Reforzamiento del Modelo de Dirección y Evaluación de los Órganos de Vigilancia y Control; Programas de Trabajo de los Órganos Internos de Control a través de los Mapas de Riesgos de Corrupción; Evaluación Periódica de los Órganos Internos de Control. Auditorías a nivel central; Auditorías externas; Auditorías a través de los Órganos internos de control; Control de obra pública. Estrategia de Usuario Simulado; Verificación Patrimonial de Servidores Públicos. Iniciativa Mérida; ejecución de mecanismos de evaluación y cumplimiento del Derecho Internacional; suscripción de instrumentos; armonización legislativa acorde con la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; Ley Federal para la Protección a Personas que intervienen en el Procedimiento Penal, y reforma el artículo 31 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 8 de junio de 2012.

Democracia efectiva y política exterior responsable. Ley Anticorrupción en Contrataciones Públicas. Trámites y servicios electrónicos gubernamentales en línea. El Portal Ciudadano; Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (CompraNet); Bitácora Electrónica de

Obra Pública (BEOP); Sistema Inteligente de Obra Pública (SIOP); Registro Único de Personas Acreditadas (RUPA); Ley de Firma Electrónica Avanzada; Esquema de Interoperabilidad y de Datos Abiertos de la Administración Pública Federal (EIDA); La Agenda de Gobierno Digital (AGD); "Sistema Nacional de Contrataciones Públicas"; Asesoría preventiva; Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas. Acuerdo de Coordinación para el Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Colaboración en Materia de Transparencia y Combate a la Corrupción; vigilancia de la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación (CPCEF).

Política exterior responsable. Comisión Intersecretarial de Derecho Internacional Humanitario; Proyecto de Ley General sobre Restitución Internacional de Menores; reunión presencial del Grupo de Expertos Gubernamentales Anticorrupción del G20; resolución "Las Organizaciones No Gubernamentales y el Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción"; Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC); Acuerdo para la Constitución de la Academia Internacional contra la Corrupción como Organización Internacional (IACA)

Observaciones:

Se pone el énfasis en el Estado de derecho, y para ellos se adecuan sistemas y políticas públicas, se ratifican acuerdos internacionales en materia de corrupción y se crean leyes para controlar al servicio público.

Fuente: Elaboración propia a partir del Sexto informe de Gobierno 2012, DOF 19-01-2012.

Anexo 4. Políticas públicas del sexenio 2013-2018 establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo

Generalidades:
<p>Presidente: Enrique Peña Nieto Estructura: 8 capítulos: I. México en Paz, II. México Incluyente, III. México con Educación de Calidad, IV. México Próspero, V. México con Responsabilidad Global, VI. Objetivos, estrategias y líneas de acción, VII. Indicadores, VIII. Sistema Nacional de Planeación Democrática, Anexo. Resultados del proceso de consulta. N.º de veces que se utiliza la palabra corrupción: 20 N.º de veces que se utiliza la palabra impunidad: 6</p>
Políticas anticorrupción
<p>1. Un México en Paz Objetivo: 1.4. Garantizar un Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente. Estrategia: 1.4.3. <u>Combatir la corrupción y transparentar la acción pública en materia de justicia para recuperar la confianza ciudadana.</u> Líneas de acción: Promover la creación de un organismo autónomo especializado encargado de aplicar la legislación sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos tratándose de actos de corrupción, así como de coadyuvar en la persecución de los delitos relacionados con dichos actos. Desarrollar criterios de selección y evaluación del desempeño y competencias profesionales. Mejorar los procesos de vigilancia en relación con la actuación del personal. Transparentar la actuación ministerial ante la ciudadanía, y robustecer los mecanismos de vinculación de las instituciones del Sistema de Justicia Penal con los diversos sectores de la sociedad y los medios de comunicación. Fortalecer los mecanismos de coordinación entre las diferentes instancias y autoridades de la Administración Pública Federal responsables del combate a la corrupción, en el marco del cumplimiento a los compromisos internacionales firmados por México.</p> <p>5. México con responsabilidad global Objetivo 5.4. Velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional. Estrategia II. Gobierno Cercano y Moderno. Líneas de acción: Fomentar la transparencia y la simplificación de los trámites relacionados con el comercio</p>

exterior, así como con la expedición de documentos migratorios, para erradicar la corrupción en todas las instancias gubernamentales.

Observaciones:

- Objetivo general: Mayor productividad para llevar a México a su máximo potencial.
- Cinco metas nacionales: México en paz; México incluyente; México con educación de calidad; México próspero; México con responsabilidad global.
- Tres estrategias transversales: democratizar la productividad; gobierno cercano y moderno; perspectiva de género.
- Muy poco material que haga referencia a la lucha contra la corrupción en comparación con el sexenio pasado.

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, DOF 20-05-2013 disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013

Anexo 5. Sexto Informe de Gobierno 2018

Generalidades:

Presidente: Enrique Peña Nieto
Estructura: 5 capítulos: I. México en Paz, II. México Incluyente, III. México con Educación de Calidad, IV. México Próspero, V. México con Responsabilidad Global.
N.º de veces que se utiliza la palabra corrupción: 71
N.º de veces que se utiliza la palabra impunidad: 3

Políticas anticorrupción

Un México en Paz
Reforma Constitucional en Materia de Anticorrupción (DOF 27-04-2015); nueva metodología para el registro y clasificación de los delitos y las víctimas.
capacitación en materia de actualización y especialización a través del Sistema de información de la Profesionalización; Programa en materia de desarrollo tecnológico para la PGR; Estrategia: 1.4.3. Combatir la corrupción y transparentar la acción pública en materia de justicia para recuperar la confianza ciudadana.

Líneas de acción:

Implementación y fortalecimiento del SNA; sesiones del Comité coordinador del SNA (programa anual de trabajo; informe anual del comité; implementación de los sistemas locales); acciones de fiscalización para aplicación eficiente de recursos públicos; fortalecimiento de los proceso de contratación pública; participación activa de la sociedad civil; proyectos estratégicos de contratación pública; Directorio de proveedores y contratistas sancionados; protocolo de actuación en contrataciones públicas; comités de ética. Servicio profesional de carrera; evaluación de desempeño; Registro de Servidores Públicos del Gobierno Federal; Premio Nacional de Administración Pública. Sistema Integral de Denuncias Ciudadanas; Vigilancia con la ayuda de la Comisión Nacional de Seguridad; Vigilancia dentro de la PGR; Centro de Evaluación y Control de Confianza de PGR; Datos abiertos del Gobierno de la República. Grupo de Alto Nivel para el Seguimiento de las Convenciones Internacionales Anticorrupción; Comisión Redactora del Protocolo Anti-Cohecho; Reuniones del Grupo de Trabajo Anticorrupción del G20; Foros Multilaterales.

Observaciones:

- Se crea la reforma constitucional que genera el SNA, aunque las políticas públicas van dirigidas sobre todo al fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, buscando que sea eficaz, expedito, imparcial y transparente.

Fuente: Elaboración propia a partir del Sexto informe de gobierno 2018, DOF 16-02-2018 disponible en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/09/asun_3730635_20180901_1535843813.pdf

Anexo 6. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

Aspecto	Descripción
Datos	Nueva ley publicada en el DOF el 18 de julio de 2017 y que entró en vigor al día siguiente
Estructura	Cuenta con cinco Títulos, 60 artículos y cinco artículos transitorios. El Título Primero sobre Disposiciones Generales, cuenta con dos capítulos (art. 1 a art. 5). El Título Segundo del Sistema Nacional Anticorrupción contiene cinco capítulos (art. 6 a art.36). El Título Tercero tiene un Capítulo Único (art. 37 a art. 47). El Título Cuarto sobre la Plataforma Digital Nacional contiene un Capítulo Único (art. 48 a art. 56). El Título Quinto de Las Recomendaciones del Comité Coordinador con un Capítulo Único (art. 57 a art. 60).
Aspectos a destacar	Sistematiza todo el actuar del SNA, precisando las competencias de los distintos organismos que lo integran y las actividades tendientes a coordinar a los órganos que previenen, identifican y sancionan hechos de corrupción.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, DOF 20-05-2021.

Anexo 7. Ley General de Responsabilidades Administrativas

Aspecto	Descripción
Datos	Nueva ley publicada en el DOF el 18 de julio de 2017 y que entró en vigor al día siguiente.
Estructura	Contiene dos Libros, el primero con cuatro Títulos, el segundo con dos Títulos, un total de 229 artículos y cinco artículos transitorios. Dentro del primer libro, el Título Primero tiene 3 Capítulos (art. 1 a 14). El Título Segundo Mecanismos de Prevención e Instrumentos de Rendición de Cuentas tiene tres Capítulos (art. 15 a art. 48). El Título Tercero, trata de las Faltas Administrativas de los Servidores Públicos y Actos de Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves, contiene cinco Capítulos (art. 49 a art. 74). El Título Cuarto Sanciones, contiene cuatro Capítulos (art. 75 a art. 89). El libro segundo de la ley descrita, se conforma con el Título Primero de La Investigación y Calificación de las Faltas Graves y No Graves, contiene cuatro Capítulos (art. 90 a art. 110). Título Segundo del Procedimiento de Responsabilidad.
Aspectos a destacar	Busca regular las conductas administrativas realizadas por servidores públicos y particulares, para determinar responsabilidades administrativas. Por ello, encuadra conductas administrativas no graves, graves y aquellas realizadas por particulares; asimismo precisa el procedimiento administrativo y jurisdiccional, así como los órganos que lo tramitan.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, DOF 22-11-2021.

Anexo 8. Código Penal Federal

Aspecto	Descripción
Datos	Mediante decreto de 18 de julio de 2016, se reforman el párrafo primero y el inciso e) del artículo 201; la denominación al Título Décimo; el párrafo primero del artículo 212; el artículo 213; el artículo 213 Bis; la denominación del Capítulo II del Título Décimo; el párrafo primero y su fracción III, los párrafos segundo y tercero del artículo 214; las fracciones VI, IX, XI, XIII y los párrafos segundo y tercero del

	<p>artículo 215; los párrafos primero y segundo del artículo 216; la denominación del Capítulo V del Título Décimo; el párrafo primero, la fracción I y los incisos B), C), D), la fracción III y el párrafo segundo del artículo 217.</p> <p>De igual forma, los párrafos tercero y cuarto del artículo 218; la fracción I y el párrafo segundo del artículo 219; la fracción I y los párrafos tercero y cuarto del artículo 220; el párrafo segundo del artículo 221; las fracciones I, II y los actuales párrafos tercero y cuarto del artículo 222; las fracciones I, II, III y los párrafos tercero y cuarto del artículo 223; los actuales párrafos primero, segundo, cuarto, quinto y sexto del artículo 224; las fracciones VI, X, XIII, XVII, XX, XXIV, XXVIII y XXXII del artículo 225.</p> <p>También se adiciona un párrafo tercero con las fracciones I, II, un párrafo cuarto, un quinto párrafo con las fracciones I, II, III y IV, un sexto y un séptimo párrafos al artículo 212; un inciso E) a la fracción I, una fracción I Bis con los incisos A) y B) y un párrafo segundo al artículo 217; un artículo 217 Bis; una fracción IV al artículo 221; una fracción III con los incisos a, b y un párrafo segundo recorriéndose los subsecuentes al artículo 222; un párrafo tercero recorriéndose los subsecuentes al artículo 224, y se deroga el cuarto párrafo del artículo 225.</p>
Estructura	<p>El Título Décimo "Delitos por hechos de corrupción" queda establecido con 13 Capítulos en los artículos 212 a 223 en los que se tipifican los delitos de: enriquecimiento ilícito de servicio público (a. 214), abuso de autoridad (215), Coalición de servidores públicos (a. 216), uso ilícito de atribuciones y facultades (a. 217, a. 217 Bis), del pago indebido de remuneraciones de los servidores públicos (a. 217 Ter, Quáter), concusión (a. 218), intimidación (a. 219), ejercicio abusivo de funciones (a. 220), tráfico de influencia (a. 221), cohecho (a. 222), cohecho a servidores extranjeros (a. 222 bis), peculado (a. 223), enriquecimiento ilícito (224).</p>
Aspectos a Destacar	<p>Busca tipificar hechos de corrupción para ser perseguidos por la vía penal, así, reacomoda el catálogo de diversas conductas típicas para englobar hechos que en general se pueden considerar como corrupción, aunque en las reformas, no se añade un concepto genérico de corrupción.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del Código Penal Federal, DOF 12-11-2021.

Anexo 9. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Aspecto	Descripción
Datos	<p>Publicada en el DOF el 18 de julio de 2016, y surge del decreto que expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y que reforma el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.</p>
Estructura	<p>Cuenta con ocho Títulos, 111 artículos y 8 artículos transitorios. El Título Primero sobre Disposiciones Generales cuenta con un Capítulo único (art.1 a art.12). El Título Segundo De la Fiscalización de la Cuenta Pública, cuenta con cuatro Capítulos (art. 12 a art. 46). El Título Tercero De la fiscalización de recursos federales administrados o ejercidos por órdenes de gobierno locales y por particulares, así como de las participaciones federales, consta de cuatro Capítulos (art. 47 a art. 58). El Título Cuarto De la Fiscalización durante el Ejercicio Fiscal en Curso o de Ejercicios Anteriores consta de los artículos 59 al 66.</p> <p>Siguiendo con la normatividad de la ley descrita, el Título Quinto De la Determinación de Daños y Perjuicios y del Fincamiento de Responsabilidades contiene tres Capítulos (art. 67 a 79). El Título Sexto De las Funciones de la Cámara de Diputados en la Fiscalización de la Cuenta Pública, cuenta con un Capítulo Único (art. 80 a 82). El Título Séptimo, de la Organización de la Auditoría Superior de la Federación, contiene dos Capítulos (art. 83 a 109). El Título Octavo De la Contraloría Social, posee un Capítulo Único (art. 110 y art. 111).</p>

Aspectos a destacar	Establece la revisión y fiscalización de la cuenta pública, de las situaciones irregulares que ésta presente, de la distribución de participaciones federales, del destino y ejercicio de los recursos que provengan de financiamientos estatales o municipales que cuenten con la garantía de la federación. Acciones realizadas por la Auditoría Superior de la Federación, a través de los diversos instrumentos técnicos como el informe general, los informes individuales, acciones y recomendaciones, así como de los diversos procedimientos de fiscalización.
---------------------	--

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, DOF 20-05-2021.

Anexo 10. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Aspecto	Descripción
Datos	Se reforman los artículos 19; 26; 31, fracciones XII, XXI, XXIV, XXIX, XXX, XXXIII y XXXIV; 37; 44 y 50, y se derogan las fracciones XXII, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXXI y XXXII. Se deroga el Segundo transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2013. ³²⁸
Estructura	Tiene 56 artículos divididos en 3 Títulos: de la administración pública federal; de la administración pública centralizada; de la administración pública paraestatal.
Aspectos a destacar	Se regulan aspectos relacionados a los manuales de organización, procedimientos y servicio al público, así como su publicidad a través del registro electrónico de la Secretaría de la Función Pública; se crea la anterior Secretaria de Estado; nuevas facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en materia de inspección y control de gastos.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, DOF 5-04-2022.

Anexo 11. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

Aspecto	Descripción
Datos	Nueva norma publicada en el DOF el 18 de julio de 2016 y que entró en vigor al día siguiente.
Estructura	Contiene cuatro Títulos, 70 artículos y cinco artículos transitorios. El Título Primero Disposiciones Generales, contiene dos Capítulos (art. 1 a art. 5). El Título Segundo Integración y Funcionamiento del Tribunal, tiene doce Capítulos (art. 6 a art. 41). El Título Tercero, del Personal del Tribunal tiene un capítulo Único (art. 42 a art. 67). El Título Cuarto posee un capítulo Único (art. 68 a art. 70).
Aspectos a Destacar	En lo relacionado al tema de la corrupción, consiste en precisar la competencia del Tribunal para conocer de responsabilidades administrativas graves y de particulares; las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas en la denominada Sección Tercera de la Sala Superior; la presentación de diagnósticos cualitativos y cuantitativos sobre las anteriores Salas Especializadas; las facultades para resolver procedimientos sobre responsabilidades administrativas a cargo de los Magistrados Especializados y sus funciones.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, DOF 18-07-2016.

³²⁸ Véase decreto en el DOF de Lunes 18 de julio de 2016, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_ref54_18jul16.pdf

Anexo 12. Otras leyes y leyes derogadas

Ley de Coordinación Fiscal	Se reformó el artículo 49 de la que hace referencia al control que se tiene sobre las aportaciones y accesorios federales realizadas a entidades, municipios y alcaldías de la Ciudad de México.
Ley General de Contabilidad Gubernamental	Se reforma el artículo 70, mismo que precisa la forma de integrar la información financiera relativa a recursos federales transferidos.
Leyes derogadas	<ul style="list-style-type: none"> - Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación de 2009, y de acuerdo al Tercero transitorio de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas Pública: “[...] Se aboga la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009 [...]”. - Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se derogan los Títulos Primero, Tercero y Cuarto, a partir del 19 de julio de 2017. <p>Se abrogan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos a partir del 19 de julio de 2017; - Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas a partir del 19 de julio de 2017; - Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. - Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, esta se aboga de acuerdo Segundo transitorio de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República de 14 de diciembre de 2018.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley de Coordinación Fiscal, DOF 18-07-2016, Ley General de Contabilidad Gubernamental y leyes derogadas.

Anexo 13. Aproximaciones conceptuales y problemas en torno a la corrupción

Aproximaciones conceptuales a la corrupción		
Disciplina	Descripción	Autores
Derecho	Se encarga de sancionar el fenómeno de la corrupción, independientemente de lo que impliquen las acciones ligadas a la corrupción y tipificadas en tal o cual sistema penal.	Jaime Cárdenas, Ernesto Garzón Valdés, Stephen Morris, Alejandro Nieto, Pedro Salazar.
Política	Enfatiza el poder democrático, las estructuras sociales y los controles institucionales que sirven tanto para explicar como para contrarrestar el fenómeno de la corrupción.	E. Mark Warren, Ma. de la Sierra Casanova Moreno, Oscar Ugarteche, Alejandro Monsiváis-Carrillo, Irma Eréndira Sandoval.
Enfoques interdisciplinarios	Zona de producción de conocimientos, que presupone la consolidación del lenguaje disciplinario, capaz de articularse a la interdisciplina. Busca nuevos espacios de construcción teórica para analizar el fenómeno de la corrupción.	Oskar Kurer, Robert I Rotberg, J. Edgardo Campos y Sanjay Pradhan, Víctor Mauricio Castañeda Rodríguez, Fernando Calderón, Manuel Castells,
Problemas en torno a la corrupción		
Disciplina	Problemas	
Ciencias jurídicas	Debilidad del Estado democrático de derecho. Legislación actual en la materia. Aplicación del imperio de la ley. Independencia de poderes. Autonomía del poder judicial. Rendición de cuentas. Transparencia. Fiscalización. Control gubernamental. Sistema de responsabilidades. Corrupción endémica de los funcionarios públicos. Falta de marcos ético-jurídicos. Marcos legales de garantías y derechos fundamentales. Acciones jurídicas de prevención.	

Ciencias económicas	Accountability. Sistema de adquisiciones. Recaudación de ingresos. Regulación de negocios nacionales, internacionales. Sistema financiero público (aduanas). Sector privado y rendición de cuentas. Procesos de privatización. Prevalencia del mercado. Fiscalización pública-privada. Liberalización de mercados. Redes económicas transnacionales. Impactos en PIB nacional-mundial.
Ciencias Políticas	Captura del Estado. Estabilidad política. Políticas públicas preventivas a gran escala. Evasión de responsabilidades públicas. Modelo económico-político neoliberal. Desestructuración institucional. Fortalecimiento de la gobernabilidad. Normatividad y democracia. Legitimidad política. Participación ciudadana. Derechos electorales. Concentración de poder. Distribución geo-electoral.
Otras disciplinas sociales	Uso de tecnologías de información y comunicación. Libertad de prensa. Redes globales transnacionales. Racionalidad instrumental. Tecnocracia. Corrupción macro y micro social. Corrupción sistémica. Niveles socioeducativos de las poblaciones. Estratificación social-poblacional. Protección de derechos humanos. Estudios cuantitativo y cualitativos sobre la corrupción.

Fuente: Elaboración propia a partir de Hernández de Gante, Alicia, "Una revisión de conceptos y problemas sobre la corrupción", op. cit.

Capítulo 3

Anexo 14. Lenguaje, argumentación jurídica, razones y problemas

Funciones Del lenguaje	Concepción del lenguaje argumentativo	Tipos de Argumentos	Tipo de razones	Tipo de Problemas
Funciones - Descriptiva - Directiva - Emotiva - Interrogativa - Performativa - Argumentativa	Concepciones: - Formal - Material - Pragmática Cada uno con diversos - Problemas - Premisas - Eje del lenguaje - Énfasis - Fines - Evaluación - Autores - Valor jurídico - Dimensión	Forma de argumentos: - Deducción - Inducción - Abducción Validez y verdad Justificación Interna y externa Argumentos jurídicos: - Subsunción - Adecuación - Ponderación - A contrario - Analogía - A fortiori - Reducción al absurdo Falacias: - Formales - Materiales - Pragmáticas	- Teóricas y prácticas - Operativas, auxiliares, de primer y segundo orden - Explicativas y justificativas - Perentorias y no perentorias - Prima facie y considerando todas las circunstancias - Definitivas y absolutas - Independientes y dependientes del contenido - Formales, sustantivas e institucionales - Fundadas, infundadas e inoperantes - Morales	- De relevancia o aplicabilidad - De interpretación - De prueba - De calificación - Procesales - Discrecionalidad - De validez - De ponderación

Fuente: Tabla elaborada a partir de Lara Chagoyán, Roberto, *Manual mínimo de argumentación jurídica. La razón en la práctica*, México, Tirant lo Blanch, 2021.

Anexo 15. Tasa de prevalencia y tasa de incidencia de corrupción y sus costos
2017-2019

Tasa de prevalencia por cada 100,000 habitantes		
Víctimas de corrupción		
2013: 12080 víctimas	2015: 12590 víctimas	2017: 14635 víctimas
2019: 15732 víctimas		
Trámites con mayor prevalencia 2019:		
1. Contacto con autoridad de seguridad pública		
2. Permisos relacionados con la propiedad		
3. Trámites ante el Ministerio público		
Tasa de incidencia de corrupción por cada 100,000 habitantes		
Actos corruptos		
2017: 25,541 actos	2019: 30,456 actos	
Costo nacional: \$7 780 601 millones	Costo nacional: \$12 770 millones	
Costo por persona: \$2450	Costo por persona: \$3822	

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019, [Consulta: 21-07-2022] Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/>

Anexo 16. Prevalencia e incidencia delictiva, cifra negra, seguridad pública y desempeño de autoridades de acuerdo a la ENVIPE 2021

Prevalencia e incidencia delictiva				
Aspecto	2017	2018	2019	2020
Prevalencia delictiva por cada 100 000 habs. / millones de víctimas	29 746 víctimas / 25.4 millones de víctimas	28 269 víctimas / 24.7 millones de víctimas	24 849 víctimas / 22.3 millones de víctimas	23 520 víctimas / 21.2 millones de víctimas
Incidencia delictiva delitos por cada 100 000 habs./ millones de delitos	39 367 delitos / 33.6 millones de delitos	37 807 delitos / 33.0 millones de delitos	33 659 delitos / 30.3 millones de delitos	30 601 delitos / 27.6 millones de delitos
Incidencia por tipo de delito: robo, fraude, extorsión, por cada 100 000 habs. Secuestro víctimas y delitos	2019		2020	
	Robo	9 091	Robo	6 899 (22.5%)
	Fraude	5 089	Fraude	5 904 (19.3%)
	Extorsión	5 134	Extorsión	5 160 (16.9%)
	Secuestro	Víctimas 105 189 Delitos 106 886	Secuestro	Víctimas 80 954 Delitos 83 244
Cifra negra				
Delitos denunciados en carpetas de investigación/ cifra negra (CN) (%)	2017 6.8%/ 93.2 % CN	2018 6.8%/ 93.2% CN	2019 7.6%/ 92.4% CN	2020 6.7%/ 93.3% CN
Razones para no denunciar	2019 Pérdida de tiempo (33.9 %), desconfianza en la autoridad (14.2%), tramites largos y difíciles (8.5%), actitud hostil de la autoridad (3.5%)			
Seguridad pública				
Percepción sobre seguridad pública (%)	2020		2021	
	Inseguridad 68.2	Corrupción 24.7	Inseguridad 58.9	Corrupción 22.1
	Falta de castigo a delincuentes 24.9		Falta de castigo a delincuentes 18.4	

Desempeño de autoridades		
Percepción de corrupción de las autoridades (%)	2020	2021
	Policía de Tránsito 77.3 Policía Preventiva 69.7 Jueces 70.1	Policía de Tránsito 73.9 Policía Preventiva 65.5 Jueces 65.4
Conocimiento de la sociedad de acciones para combatir la corrupción (%)	2019	2020
	Mejorar el alumbrado 50.3 Mayor patrullaje y vigilancia 41.6 Combatir Corrupción 12.2	Mejorar el alumbrado 50.5 Mayor patrullaje y vigilancia 43.2 Combatir Corrupción 11.1

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2021, [Consulta: 21-07-2022] Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2021/>

Anexo 17. Actividades del CC del CPC 2017-2021

Comité Coordinador
- 2017 1. Consulta Pública Nacional para la elaboración de la Política Nacional Anticorrupción, 2. Formato Nacional para la Declaración Patrimonial y de Intereses propuesto por el Comité de Participación Ciudadana.
- 2018 1. Modelo de Plataforma Digital Nacional, 2. Recomendación no vinculante dirigida a los poderes Ejecutivo y Legislativo de las entidades federativas para la selección de jueces y magistrados, 3. Propuesta de Formato Nacional para la Declaración Patrimonial y de Intereses, 4. Informe Anual establecido en el artículo 57 de la LGSNA: se establecen los “Lineamientos Técnicos Generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el Título Quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia.”
- 2019 1. Cambio de formato de declaraciones, 2. Nueva metodología “41”, 3. Informe Anual establecido en el artículo 57 de la LGSNA: Realizado por la Unidad de Vinculación con el Sistema Nacional Anticorrupción de la Secretaría de la Función Pública.
- 2020 1. Andamiaje normativo completo y óptimo, 2. Estructura institucional completa y funcional, 3. Implementación nacional y coordinada de instrumentos estratégicos de combate a la corrupción, 4. Informe Anual establecido en el artículo 57 de la LGSNA: Realizado por la Unidad de Transparencia y Políticas Anticorrupción de la SFP.
- 2021 1. Política Nacional Anticorrupción: apoyo a las entidades federativas en la elaboración y aprobación de sus políticas estatales, 2. Integración del proyecto de Programa de Implementación de la Política Nacional Anticorrupción, 3. Avances en el desarrollo de la Plataforma Digital Nacional 4. Proyecto de Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Anticorrupción y la Integridad.
Comité de Participación Ciudadana
- 2017 1. Proceso de selección del Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva, 2. Deliberación sobre la estructura y presupuesto de la SE, 3. Monitoreo de la instalación de los SLA 4. Proceso de construcción de la Plataforma Digital Nacional (PDN), 5. Formatos para la publicidad de Declaraciones Patrimoniales y de Intereses de los servidores públicos, 6. Diseño de una metodología para elaborar propuesta de Política Nacional Anticorrupción.
- 2018 1. Vinculación con actores de la sociedad civil, academia, sector empresarial y comunidad internacional (46,122 organizaciones, 1897 interesadas en corrupción), 2. Política Nacional

Anticorrupción, 3. Formato de Declaración Patrimonial y de Intereses, 4. Herramientas jurídicas de combate a la corrupción.

- 2019

1. Declaración Patrimonial y de Intereses, 2. Política Nacional Anticorrupción (40 prioridades), 3. Programa "4 I: Instituciones, Individuos, Información, Índices."

- 2020

1. Política Nacional Anticorrupción, 2. Interacción con otras instituciones relacionadas con el combate a la corrupción, 3. Plataforma Digital Nacional, 4. Articulación con los CPC estatales, 5. Coordinación interinstitucional en materia de fiscalización y control de recursos públicos.

- 2021

1. Sin presentar al momento (marzo-2022)

Fuente: Tabla elaborada a partir de los informes anuales 2017-2021 del CCSNA y del CPCNSA [Consulta: 21-07-2022] Disponible en: <https://www.sesna.gob.mx/como-vamos/>

Anexo 18. Informe Anual establecido en el artículo 57 de la LGSNA sobre procedimientos con sanción firme e indemnizaciones efectivamente cobradas

Procedimientos y sanciones.
Número total de procedimientos en todo el país que concluyeron en sanción firme (PCS), periodo octubre 2020-septiembre 2021: 5,011 ; Número total de Sanciones Impuestas derivado de los procedimientos arriba señalados (NSI): 7,943 . Federación. PCS:205; NSI: 258; Las 5 entidades federativas con mayores procedimientos y sanciones: Hidalgo. PCS:1405; NSI: 1455; Nuevo León. PCS:484; NSI: 554; Jalisco. PCS:462; NSI: 578; México. PCS:241; NSI: 252; Chiapas. PCS:221; NSI: 277.
Sanciones administrativas.
Federación: Amonestación 45, Destitución 15, Inhabilitación 129, Suspensión 37, Otra 21, Total: 258; Entidades federativas: Amonestación 4,542, Destitución 351, Inhabilitación 791, Suspensión 975, Otra 87, Total: 7,701.
Sanciones económicas y recuperaciones
Número total de sanciones económicas impuestas en todo el país, octubre 2020-septiembre 2021: 108 ; Monto total de la indemnizaciones impuestas producto de sanciones económicas, octubre 2020-septiembre 2021: \$195,526,624.91 ; Monto total de las indemnizaciones efectivamente cobradas producto de sanciones económicas, octubre 2020-septiembre 2021: 224,470.43 ; Porcentaje indemnizaciones efectivamente cobradas, respecto a las indemnizaciones totales impuestas, octubre 2020-septiembre 2021: 0.11% .

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe 2021 relativo a procedimientos con sanción firme e indemnizaciones efectivamente cobradas establecido en el Artículo 57 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, [Consulta: 15-07-2022] Disponible en: <https://www.sesna.gob.mx/como-vamos/>

Anexo 19. Fiscalización del Sistema Nacional de Fiscalización del SNA

Año	Rubro
2018	- Fiscalización Auditorías no homologadas con información proporcionada por la SFP, OEC, ASF y EFSL. ASF: Total de Auditorías: 2,809, Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria: 3,758.
2019	- Fiscalización Auditorías no homologadas con información proporcionada por la SFP, OEC, ASF y EFSL. ASF: Total de Auditorías: 1,721, Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria: 2,990.
2020	- Fiscalización Auditorías no homologadas con información proporcionada por la SFP, OEC, ASF y EFSL. SFP: 2,286 auditorías; OEC de manera conjunta con la SFP: 216 auditorías; ASF: Total de Auditorías 1,589, Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria: 2,318. Auditorías de la ASF y EFSL al gasto fiscalizado de las cuentas públicas 2017 y 2018: 11, 819 auditorías.

2021	- Fiscalización Auditorías no homologadas con información proporcionada por la SFP, OEC, ASF y EFSL. SFP: 1,818 auditorías; OEC de manera conjunta con la SFP: 62 auditorías; ASF: Total de Auditorías 1,358, Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria: 1,694, Auditorías de la ASF y EFSL al gasto fiscalizado de la cuentas públicas 2017 y 2018: 1,026 auditorías, Promociones de Responsabilidad administrativa: 825.		
Total de auditorías de la ASF (AASF) y Promoción de Responsabilidades administrativas (PRA)			
2018	2019	2020	2021
AASF: 2,809 PRA: 3,758	AASF: 1,721 PRA: 2,990	AASF: 1,589 PRA: 2,318	AASF: 1,358 PRA: 1,694

Leyenda: SFP: Secretaría de la Función Pública, OEC: Órganos Estatales de Control, ASF: Auditoría Superior de la Federación, EFSL: Entidades Fiscalizadoras de los Sistemas Locales.

Fuente: Elaboración propia con base en los informes del Sistema Nacional de Fiscalización 2018 a 2021, [Consulta: 16-07-2022] Disponible en: <https://www.sesna.gob.mx/como-vamos/>

Anexo 20. Informe 2020 y 2021 de la FECC

2020
<ul style="list-style-type: none"> - Problemas coyunturales: 1. No se aprobó presupuesto durante el año 2019, 2. Transición institucional de la PGR a la FGR, 3. Déficit de claridad competencial de la FECC, 4. Transición al Nuevo Sistema Penal Acusatorio. - Recursos humanos: 26 Ministerios Públicos, 36 plazas ministeriales, 47 plazas administrativas; 20 suboficiales ministeriales. - Carpetas de investigación: 950 a partir del 6 de marzo de 2020, 810 denuncias, 348 solicitudes de atracción, 1,158 expedientes; 196 carpetas de investigación determinadas: 108 incompetencias, 31 acumulaciones, 8 Medios alternativos de solución de controversias, 6 judicializaciones. - Cinco principales denunciantes: Particulares (350), SFP (109), FONACOT (72), ASF (33), UIF (32). - Dependencias más denunciadas: Particulares (62), PEMEX (53), Policía Federal (39), ISSSTE (32), IMSS (29). - Por probable delito denunciado: Peculado (165), Uso ilícito de atribuciones y facultades (131), Ejercicio ilícito de servicio público (122), Enriquecimiento ilícito (40), Cohecho (40). - Prospectiva. Se requiere reestructura interna de la FECC y reformas para ampliación de competencia en: Código Penal Federal, Código Nacional de Procedimientos Penales (estrategias de investigación), Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (actividades vulnerables), Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada (competencia) y Ley Nacional de Extinción de Dominio(modelos eficaces de recuperación de bienes).
2021
<ul style="list-style-type: none"> - Problemas coyunturales: Pandemia Covid-19, implementación del Sistema Penal Acusatorio, presupuesto 110 millones de pesos (ramo 49). - Recursos humanos: 68 Agentes del MP y oficiales ministeriales, 15 personal directivo. - Carpetas de investigación: 1,688 (2019,2020, 2021), 968 denuncias, 81 solicitudes de atracción, 779 expedientes; 662 carpetas de investigación determinadas, 275 incompetencias, 123 acumulaciones, 8 medios alternativos de solución de controversias, 22 judicializaciones. - Cinco principales denunciantes: Sin registro (261), SFP (138), gobierno del estado de Veracruz (58), ISSSTE (57), ASF (57). - Dependencias más denunciadas: Sin registro (204), ISSSTE (96) PEMEX (70), SAT (36), Policía Federal (32). - Por probable delito denunciado: Peculado (40), Uso ilícito de atribuciones y facultades (11), Ejercicio ilícito de servicio público (16), Enriquecimiento ilícito (3), Cohecho (11). - Prospectiva: 1. Se da seguimiento a las propuestas del informe anterior, en específico: Control Interno, peculado y cohecho en las empresas privadas, reformas al Código Penal Federal para el

mejoramiento de la investigación de los delitos relacionados con actos de corrupción, 2. Armonizar disposiciones de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (fra. II, Art. 115 y art. 113) y la Ley Federal de Transparencia (art.112 y 110 fra. XII), 3. Involucramiento de la sociedad como víctima en delitos de corrupción.

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de labores de la Fiscalía Especializada en combate a la Corrupción, 2020, [Consulta 21-07-2022] Disponible en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-03-12-1/assets/documentos/Oficio_FECC.pdf; y 2021 [Consulta 21-07-2022] Disponible en: https://sna.org.mx/wp-content/uploads/2021/03/INFORME_ANUAL_2020-2021_FISCAL%C3%8DA_ANTICORRUPCI%C3%93N_2021.pdf

Anexo 21. Acciones de la SFP en materia de responsabilidades administrativas y sanciones 2016-2021

Año/Rubro	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Constancias de registro de servidores públicos*	447,868	428,107	521,620	25,585	--	1,662,126
Sanciones	8,974	7,784	7,469	2,434	2,261	51
Servidores públicos sancionados	7,461	5,941	5,796	1,965	1,881	51
Mayor causa	No presentación declaración patrimonial	Negligencia administrativa	No presentación declaración patrimonial	Negligencia administrativa	Negligencia administrativa	Sin especificar
Auditoria Gubernamental	-Actos de fiscalización: 34 -Auditorías de obra pública: 278 -Acciones realizadas por los OIC: 1,965 auditorías	-Actos de fiscalización: 60 -Auditorías de obra pública: 341 -Acciones realizadas por los OIC: 2,045 auditorías.	-Actos de fiscalización: 51 -Auditorías de obra pública: 316 -Acciones realizadas por los OIC: 1,924 auditorías.	-Actos de fiscalización: 267 -Auditorías de obra pública: 48 -Acciones realizadas por los OIC: 1,839 auditorías	-Actos de fiscalización: 661 -Auditorías de obra pública: 110 Acciones realizadas por los OIC: 2,314 auditorías.	-Actos de fiscalización: 684 -Auditorías de obra pública: 40 -Acciones realizadas por los OIC: 13 auditorías.

*constancias de inhabilitación, no inhabilitación, antecedentes de sanción y de no existencia de sanción.

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de labores de la Secretaría de la Función Pública años 2016-2021, [Consulta: 16-07-2022] Disponible en: <https://www.gob.mx/sfp/documentos/informes-de-labores-de-la-secretaria-de-la-funcion-publica-historico>

Anexo 22. Políticas públicas en materia de corrupción por parte del Poder Judicial de la Federación y fiscalización de servidores públicos 2016-2021

Año	Descripción
2016	- 1. Criterio sobre la mecánica transicional en el Sistema Nacional Anticorrupción, 2. Competencia legislativa de los congresos estatales limitada por los mandatos constitucionales y derechos humanos, 3. Invalidez de normas sobre sistemas anticorrupción en Chihuahua y Veracruz.
2017	- Medidas necesarias para establecer capacidades y experiencias que coadyuven a las funciones del Comité Coordinador - Acción de inconstitucionalidad 70/2016. Servidores públicos, la información relativa a su vida privada o datos personales no resulta necesaria para cumplir el fin de la

	reforma constitucional en materia de anticorrupción y, por tanto, no se encuentran obligados a divulgarlos, en términos del artículo 6o. constitucional.		
2018	<ul style="list-style-type: none"> - Determinación. El Tribunal de Justicia Administrativa es competente para sancionar por faltas graves al Contralor Interno de los Institutos y Tribunales Electorales Locales. - Responsabilidades: 150 procedimientos disciplinarios de oficio, 90 investigaciones, 260 servidores públicos sancionados adscritos a órganos jurisdiccionales, suspensión (21), destitución (8), inhabilitación (4). 		
Año/Rubro	2019	2020	2021
Dirección General de Responsabilidades Administrativas	174 asuntos 100 concluidos 74 en trámite	80 asuntos 12 concluidos 27 en trámite 41 enviados para resolución.	85 asuntos 39 concluidos 46 en trámite 21 enviados para su resolución.
Sanciones	207	8	13
Servidores Públicos Sancionados	67	67	55
Declaraciones de Situación Patrimonial y de Intereses	29,226	9,071	7,329

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales de labores del Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal 2016-2021, [Consulta: 21-07-2022] Disponibles en: <https://www.scjn.gob.mx/transparencia/obligaciones-de-transparencia/informe>

Anexo 23. Estadísticas de asuntos de la Sala Auxiliar Metropolitana en Materia de Responsabilidades Administrativas Graves del TFJA

Año/Asunto	2017	2018	2019	2020	2021
Inicial	--	1	36	179	428
Ingresos	40	253	450	496	1,093
Conclusión	39 -- 39 bajas por acuerdo	255 5 por sentencia 250 bajas por acuerdo	310 10 por sentencia 300 bajas por acuerdo	266 17 por sentencia 249 bajas por acuerdo	796 372 por sentencia 424 bajas por acuerdo
Final	1	36	179	428	748

Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias anuales del TFJA 2016-2021 disponible en https://www.tfja.gob.mx/tribunal/memorias_anuales/

Anexo 24. Presupuesto de Egresos de la Federación 2016-2022 destinado a órganos del SNA

Año	SFP	CJF	TFJA	INAI	ASF	SESNA	FECC
2016	1,296,984,800	55,872,115,835	2,447,483,112	937,860,865	2,120,194,279	Transitorio 7	--
2017	1,106,575,552	60,863,904,601	2,554,777,815	955,861,356	2,275,766,700	Transitorio 7	--
2018	1,191,905,203	61,838,081,896	3,029,044,741	1,098,478,640	2,230,116,964	172,090,567	161,739,355
2019	901,819,393	56,460,188,830	2,695,853,467	900,151,692	2,304,444,027	Transitorio 19	4,297,868
2020	1,461,399,636	59,834,611,435	2,792,233,371	877,435,005	2,378,405,960	Transitorio 19	--
2021	1,389,004,630	63,178,622,895	2,863,619,680	905,335,647	2,453,827,390	123,395,104	123,531,300
2022	1,446,265,154	65,640,979,577	2,986,075,575	982,905,153	2,528,211,079	123,197,179	174,792,336

Cifras en moneda nacional. --: Sin Especificar.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos de Egresos de la Federación 2016-2022 en: Presupuesto de Egresos [Consulta: 16-07-2022] Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2016/PEF_2016_abro.pdf; https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2017/PEF_2017_orig_30nov16.pdf; https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/DecretosPEF/Decreto_PEF_2018.pdf; https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2019/PEF_2019_abro.pdf; https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2020/PEF_2020_orig_11dic19.pdf; https://www.dof.gob.mx/2020/SHCP/PEF_2021.pdf; https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2022.pdf

Anexo 25. Presupuesto asignado de acuerdo al ATA a cada órgano y la forma en que este va dirigido en sintonía con la PNA

Año	SFP	CJF	TFJA	INAI	ASF	SESNA	FECC
2021	1,116,326,820	1,504,745,545	67,254,610	45,651,355	--	123,395,104	123,531,300
1	855,387,150	975,702,108	67,254,610	7,022,657	--	119,965,598	123,531,300
2	187,728,315	489,435,347	--	13,471,771	--	2,859,506	--
3	37,977,210	--	--	18,123,566	--	570,000	--
4	35,234,146	39,608,090	--	7,033,361	--	--	123,531,300
2022	1,147,614,264	1,576,900,179	135,219,510	46,744,618	--	123,197,179	174,792,336
1	909,033,123	986,364,217	135,219,510	7,186,642	--	119,359,302	174,792,336
2	173,548,203	546,997,178	--	13,853,711	--	3,443,616	--
3	28,832,949	--	--	18,345,089	--	394,261	--
4	36,199,990	43,538,784	--	7,359,176	--	--	--

Ejes de la PNA: 1. Combatir la corrupción y la impunidad, 2. Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder, 3. Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad, 4. Involucrar a la sociedad y el sector privado. Cifras en moneda nacional.

Fuente: Elaboración propia a partir del Presupuesto de Egresos de la Federación 2021 y 2022.

Anexo 26. Implementación de las Políticas Estatales Anticorrupción

Rubro	Entidades Federativas
PEA y Programa de Implementación Aprobado	2: Campeche, Quintana Roo
Política Estatal Aprobada	18: Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Coahuila, Nayarit, Jalisco, Aguascalientes, Zacatecas, Guanajuato, San Luis Potosí, Hidalgo, México, Tlaxcala, Puebla, Veracruz, Tabasco, Oaxaca, Yucatán.

Propuesta de PEA atendiendo retroalimentación	5: Baja California, Chihuahua, Durango, Querétaro, Michoacán.
Propuesta de PEA enviada a la SESNA	1: Morelos
Propuesta de PEA en proceso de elaboración	6: Colima, Nuevo León, Tamaulipas, Ciudad de México, Guerrero, Chiapas

Fuente: Elaboración propia a partir del micrositio Políticas Estatales Anticorrupción del SNA [Consulta: 16-07-2022] Disponible en: <https://www.sna.org.mx/politicas-estatales-anticorrupcion/>

Anexo 27. Presupuesto y aspectos a medir del Eje 1 del PIPNA

Año	SFP	CJF	TFJA	INAI	ASF	SESNA	FECC
2022	909,033,123	986,364,217	135,219,510	7,186,642	--	119,359,302	174,792,336
Total: 2,331,955,130							
Materia Penal	1. Denuncias procesadas, 2. Esquemas de protección a denunciantes, 3. Causas penales pendientes, 4. Efectividad de carpetas de investigación, 5. Capacidades técnicas para la sustanciación del procedimiento penal acusatorio, 6. Implementación de fiscalías anticorrupción.						
Coordinación y difusión	1. Gestión documental, 2. Acuerdos de coordinación, 3. Difusión de material de desempeño de las instituciones, 4. Sensibilización y consulta.						
Información y transparencia	1. Intercambio de información con la UIF, 2. Servicios tecnológicos para la generación de información, 3. Acciones de transparencia, 4. Mecanismos de transparencia proactiva.						

Cifras en moneda nacional.

Fuente: Elaboración propia a partir de la PIPNA [Consulta: 16-07-2022] Disponible en: <https://www.sesna.gob.mx/programa-implementacion-pna/>

Anexo 28. Presupuesto y aspectos a medir del Eje 2 del PIPNA

Año	SFP	CJF	TFJA	INAI	ASF	SESNA	FECC
2022	173,548,203	546,997,178	--	13,853,711	--	3,443,616	--
Total: 737,842,708							
Profesionalización e institucionalización	1. Instrumentación de ética pública y anticorrupción, 2. Capacitación de servidores públicos que controlan y vigilan, 3. Desempeño de instituciones de la administración pública, 4. Criterios de selección de personal.						
Presupuestos	1. Instituciones con presupuesto en el ATA. 2. Instituciones que incorporan la participación ciudadana en asignación de presupuesto, 3. Implementación de acciones de disciplina fiscal, 4. Capacitación de municipios en disciplina financiera, 5. Control de archivo y gestión documental.						
Contabilidad gubernamental	1. Órganos Internos de Control y auditorías, 2. Iniciativas en materia normativa del SNF y SNA, 3. Entrega de informes de auditoría, 4. Asesoría en materia de responsabilidades administrativas, 5. Difusión de transparencia proactiva.						

Cifras en moneda nacional.

Fuente: Elaboración propia a partir de la PIPNA, [Consulta: 16-07-2022] Disponible en: <https://www.sesna.gob.mx/programa-implementacion-pna/>

Anexo 29 Aspectos a medir del Eje 3 del PIPNA

Año	SFP	CJF	TFJA	INAI	ASF	SESNA	FECC
2022	28,832,949	--	--	18,345,089	--	394,261	--
Total: 47,572,299							
Relación Empresa-Ciudadano-Gobierno	1. Ahorro generado por la simplificación de trámites y servicios, 2. Evaluaciones sobre el estado del desarrollo social, 3. Espacio para la participación ciudadana, 4. Programas sociales con monitoreo de reglas de operación.						
Contrataciones Públicas	1. Mecanismos de denuncia en procedimientos de contratación pública, 2. Empresas registradas en el padrón de integridad de la SFP, 3. Asociaciones público privadas registradas en el Observatorio de Gasto, 4. Implementación del sistema electrónico de contrataciones públicas, 5. Sistemas informáticos de registro de proveedores y contratistas, 6. Porcentaje de instrumentación en adquirentes y obras públicas.						
Cabildeo Legislativo	1. Poderes legislativos con programas anticorrupción.						

Cifras en moneda nacional.

Fuente: Elaboración propia a partir de la PIPNA [Consulta: 16-07-2022] Disponible en: <https://www.sesna.gob.mx/programa-implementacion-pna/>

Anexo 30. Aspectos a medir del Eje 4 del PIPNA

Año	SFP	CJF	TFJA	INAI	ASF	SESNA	FECC
2022	36,199,990	43,538,784	--	7,359,176	--	--	--
Total: 87,097,950							
Mecanismos de participación social	1. Implementación de mecanismos de vinculación con la sociedad civil, 2. Mecanismos de difusión y capacitación, canales participativos de las instituciones, colaboración con organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y la academia, 3. Poderes legislativos estatales que abrieron canales participativos en temas de parlamento abierto.						
Políticas anticorrupción	1. Protección a denunciantes, 2. Empresas registradas en el padrón de integridad de la SFP, 3. Implementación de acciones estratégicas comunes establecidas con los Sistemas Estatales Anticorrupción, 4. Impacto económico que tiene el costo de la corrupción en las personas que realizan trámites ante el gobierno.						
Socialización de valores prácticos	1. Porcentaje de población en edad escolar de educación media superior que desapueba la corrupción.						

Cifras en moneda nacional.

Fuente: Elaboración propia a partir de la PIPNA, [Consulta: 16-07-2022] Disponible en: <https://www.sesna.gob.mx/programa-implementacion-pna/>

Capítulo 4

Anexo 31. Primer Informe de Gobierno 2019

Políticas anticorrupción	Acciones específicas realizadas
	1. Política y gobierno
1.1 Erradicar la corrupción	1. Nueva Ética Pública en la Administración Pública Federal (APF); 2. Campaña para abatir el rezago en los procedimientos de quejas y denuncias, de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de sanciones a proveedores y contratistas; 3. Nueva política de consolidación en contrataciones públicas;

	4. Plan de acción de la SFP basado en cinco ejes: 1) Impulsar la Austeridad Republicana; 2) Ciudadanizar el Combate a la Corrupción; 3) Relanzar el Servicio Profesional de Carrera; 4) Democratizar las tecnologías, 5) Proteger la denuncia y a los alertadores internos.
1.2 Separar poder político y económico	1. Ley Federal de Austeridad Republicana; 2. Modificación a las declaraciones de situación patrimonial y de intereses; 3. Programa integral de profesionalización para las personas que realizan las funciones de auditoría en obra pública basado en competencias profesionales.
1.3 Cambio de paradigma en seguridad	1. Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia. 1. Unidad de Transparencia y establecimiento del Comité de Transparencia de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC); 2. Comité Anticorrupción del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS); 3. Sistema Nacional de Inteligencia; 4. Nuevo Modelo Policial; 5. Regeneración ética de las Instituciones y de la sociedad; 6. Guía para la elaboración y actualización del Código de Conducta. 2. Recuperación y dignificación de las cárceles. Registro Nacional de Información Penitenciaria (RNIP); Agenda Nacional de Riesgos 2019.
Economía	1. Proceso de incorporación de México a la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI).

Fuente: Elaboración propia a partir del Primer informe de México 2018-2019 [Consulta: 7 de junio de 2022] Disponible en: <https://www.gob.mx/primerinforme>

Anexo 32. Segundo Informe de Gobierno 2019-2020

Políticas anticorrupción	Acciones específicas realizadas
1. Política y gobierno	
1.1 Erradicar la corrupción	1. Informe de fiscalización; 2. Plataformas digitales: Denuncia Paisano, Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción, Sistema Integral de Denuncias Ciudadanas; 3. Fortalecimiento de la SFP: 3.1 Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de Mejora de la Gestión Pública Sectorial de la Función Pública 2020-2024; 3.2 Ajuste de los actos de fiscalización a efecto de reformular el Programa Anual de Fiscalización (PAF) 2020; 3.3 Coordinación General de Ciudadanización y Defensa de Víctimas de la Corrupción; 3.4 Programa Alertadores Internos y Externos de la Corrupción; 4. Plataforma del Padrón de Integridad Empresarial; 5. Cuarto Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA); 6. Plataforma Digital Nacional (PDN) del SNA, 7. Código de Ética del Gobierno de México; 8. Nuevo modelo de compras consolidadas.
1.2 Separar poder político y económico	Nuevo formato de declaraciones de situación patrimonial y de intereses (SNA); Propuesta de Ley Federal de Combate de Conflictos de Interés.
1.3 Cambio de paradigma en seguridad	1. Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia. 1. Ley de Fomento a la Confianza Ciudadana DOF, 20-01-2020, 2. Propuesta de Ley Federal de Combate al Conflicto de Interés; 3. SFP vigilancia de procesos de adquisición y contratación, así como en atender espacios con especial riesgo de presentar actos de corrupción; 4. SSPC, acciones dirigidas a promover una cultura de cero tolerancia a la corrupción; Padrón de integridad empresarial 2. Recuperación y dignificación de las cárceles. Recertificación de 9 centros penitenciarios.

	3. Estrategias específicas. Refuerzo en las actividades de prevención y detección de operaciones con recursos de procedencia ilícita por medio de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF).
Economía	1. Ejercicio eficiente y transparente de los recursos públicos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2020. 2. Combate a la corrupción del SAT y Sistema Nacional de Mejora Regulatoria. 4. Ley de Fomento a la Confianza Ciudadana. 5. Registro Nacional de Visitas Domiciliarias de los Sujetos Obligados de la Administración Pública Federal. 6. Modernización y sistematización de los trámites.

Fuente: Elaboración propia a partir del Segundo informe de México 2019-2020 [Consulta: 7 de junio de 2022] Disponible en: <https://presidente.gob.mx/segundo-informe-de-gobierno-2020/>

Anexo 33. Tercer Informe de Gobierno 2020-2021

Políticas anticorrupción	Acciones específicas realizadas
1. Política y gobierno	
1.1 Erradicar la corrupción	1. Comités de Ética (lineamientos); 2. Focalización de actos de fiscalización en las áreas proclives a irregularidades administrativas y en los programas con riesgos de ineficacia y corrupción; 3. Plan Anual de Fiscalización (PAF) 2021; 4. Aplicación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 5. Sistema Integral de Responsabilidades Administrativas (SIRA); 6. Registro de Servidores Públicos Sancionados; 7. Defensoría de oficio; 8. Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción (protocolos); 8. Padrón de Integridad Empresarial; 9. Contraloría Social; 10. Actualización del sistema de contrataciones públicas.
1.2 Separar poder político y económico	1. Declaración patrimonial de intereses; 2. Prevención de conflictos de interés; 3. Sanciones a licitantes proveedores y contratistas.
1.3 Cambio de paradigma en seguridad	1. Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia. 1. Reformas legales: Ley de la Fiscalía General de la República fortalecimiento de la investigación penal, combate a la corrupción y el lavado de dinero; 2. SFP y los Órganos Internos de Control en el Sector de Seguridad impulsaron actividades de vigilancia en los procesos de adquisiciones y contrataciones públicas; 3. Plataforma de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción. 2. Recuperación y dignificación de las cárceles. Operativos de revisión. 3. Estrategias específicas. 1. Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica; 2. Combate al mercado ilícito de hidrocarburos; 3. Estrategia para combatir al uso de operaciones con recursos de Procedencia ilícita; 4. Revocación de mandato y consulta popular por corrupción.
Economía	1. Indicador de Honestidad por Experiencia en Servicios (IHES-SAT); 2. PEMEX consolidación del plan de austeridad; 3. Programa de Simplificación de Cargas Administrativas (SIMPLIFICA).

Fuente: Elaboración propia a partir del Tercer informe de México 2020-2021 [Consulta: 7 de junio de 2022] Disponible en: <https://presidente.gob.mx/tercer-informe-de-gobierno>