

POSGRADO EN GOBIERNO, GESTIÓN Y DEMOCRACIA

**EL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN. EL CASO DE LA FISCALÍA
ESPECIALIZADA EN COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN EL
ESTADO DE TLAXCALA 2015-2020**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR (A) EN GOBIERNO, GESTIÓN Y DEMOCRACIA**

PRESENTA

JEHIVIE ADALUZ CABRERA LÓPEZ

DIRECTOR: DRA. ANGÉLICA CAZARÍN MARTÍNEZ

**SAN PABLO APETATITLAN, TLAXCALA
OCTUBRE DE 2021**

La presente tesis titulada "El sistema anticorrupción. El caso de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción en el Estado de Tlaxcala 2015-2020" fue realizada por Jehivie Adaluz Cabrera López; ha sido aprobada como requisito parcial para obtener el grado de:

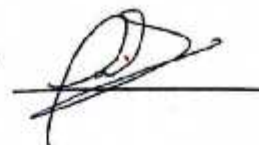
DOCTOR EN GOBIERNO, GESTIÓN Y DEMOCRACIA

Bajo supervisión del siguiente Comité Tutorial:

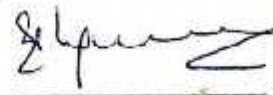
Directora Dra. Angélica Cazarín Martínez



Revisor Dra. Carolina Sthephanía Muñoz Canto



Revisora Dra. Emelia Higuera Zamora



Revisor Dra. Rosa Ynés Alacio García



Revisor Dr. Gerardo Suárez González



**IN MEMORIAM
DE MARGARITA
“LEAVE NO TRACE OF GRACE
JUST IN YOUR HONOR”**

AGRADECIMIENTOS

A la Divinidad...

A las mujeres que son los pilares mastodónticos en los cuales he construido mi vida: Agustinita, Elenita, Margarita, Ruth y Angélica.

A mis hermanas y hermano porque a pesar de todas nuestras diferencias en los momentos más difíciles siempre nos apoyamos.

A la Dra. Angélica Cazarín Martínez, por todo su apoyo y acompañamiento durante la construcción de este documento, por sus consejos y su guía.

A todos los Doctoras y Doctores que me dieron clase durante mi estancia en el Colegio de Tlaxcala A.C., de todos ellos aprendí mucho y me llevo un cúmulo de conocimientos que me servirán para la vida.

A mis amigos y amigas por siempre apoyarme y por su cariño incondicional, me tardaría mucho agradeciéndole a cada uno de ustedes que siempre tenían una palabra de aliento, que siempre estaban disponibles para ayudarme, ustedes también vivieron conmigo día a día como realicé la investigación, las vicisitudes con las que me encontré y los momentos de obscuridad cuando ya me faltaban fuerzas para continuar, ustedes siempre me impulsaron para concluirarla.

A Juan Felipe, que se siente muy orgulloso de que estoy haciendo algo para combatir la corrupción.

A todas las personas que directa o indirectamente me ayudaron a concluir este proyecto de vida, gracias al personal de la Fiscalía y a los Fiscales que me dieron la oportunidad de conocer la institución desde dentro.

Gracias a todos ustedes, mi mayor reconocimiento y gratitud.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
I. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	9
I.I.- Justificación	9
I.II.- Planteamiento del Problema.....	11
I.III.- Hipótesis General	17
I.III.I.- Hipótesis Operativas	17
I.V.- Objetivos	18
I.IV.I.- Objetivo General.....	18
I.IV.II.- Objetivos Específicos	18
I.V.- Marco Metodológico	18
I.V.I.- Técnicas e Instrumentos.....	19
II.- MARCO TEÓRICO- CONCEPTUAL	27
II.I.- La corrupción como concepto.....	27
II.I.I Corrupción y sus variables	30
II.II.- La disciplina de las políticas públicas como objeto de estudio	35
II.II.I.- La integridad de las políticas públicas.....	40
II.II.II.- Actores y decisiones públicas	43
II.II.III.- Política pública y política anticorrupción	47
II.II.IV.- Enfoques de política anticorrupción.....	50
II.III.- Institucionalismo y neoinstitucionalismo	53
II.III.I.- Neoinstitucionalismo normativo (NIN).....	58
II.III.II.- Enfoque amplio de la corrupción institucional	61
II.III.III Elementos de la corrupción institucional	64
II.IV.- Calidad de la democracia y sus dimensiones	69
II.IV.I.- Estado de Derecho	72
II.IV.II.- Rendición de cuentas	76
II.V.- Hechos de Corrupción.....	80
II.V.I.- Sanciones administrativas	83
II.V.II.- Sanciones penales	88
II.V.II.I.- Cohecho	91

II.V.II.II.- Peculado.....	94
II.V.II.III.- Enriquecimiento ilícito.....	96
III. MARCO REFERENCIAL	98
III.I.- Marco Internacional en Materia de Combate a la Corrupción.....	98
III.I.I.- Contexto Internacional	99
III.I.II.- Prácticas Internacionales en el Combate a la Corrupción.....	101
III.II.- Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción	104
III.II. I.- Caso Nueva Zelanda	110
III.II.II.- Caso Finlandia	114
III.II.III.- Caso Chile	116
III.II.IV.- Caso Hong Kong	119
III.III.- Antecedentes de Combate a la Corrupción en México.....	121
III.III.I.- Intentos y Normativas Aisladas.....	123
III.III.II.- Transparencia y Rendición de Cuentas	129
III.IV.- La Reforma Constitucional de 2015 y el Combate a la Corrupción.....	135
III.IV.I.- Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)	137
III.IV. II.- Ley General del Sistema Anticorrupción.....	139
III.IV.III.- Las Instituciones que articulan el SNA	143
IV.- ANÁLISIS Y DISCUSIÓN	144
IV.I.- Sistema Anticorrupción en el Estado de Tlaxcala	144
IV.I.I.- Promulgación del Sistema Estatal Anticorrupción	146
IV.I.II.- Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala	154
IV.I.III.- Integración del Sistema Estatal Anticorrupción	164
IV.II.- Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción	166
IV.II.I.- Estado de Derecho y Combate a la Corrupción	167
IV.II.II.- Sistema Jurídico.....	167
IV.II.III.- Capacidad Institucional y Administrativa	169
IV.II.IV.- Autonomía técnica y operativa	173
IV.II.V.- Investigación de hechos de corrupción.....	175
IV.II.VI.- Rendición de Cuentas de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción	182
IV.II.VII.- Alcance de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.....	186
IV.VIII.- Análisis de las Entrevistas	188

V.- CONCLUSIONES	192
V.I.- Pendientes a Nivel Nacional	194
V.II.- Pendientes a Nivel Estatal	196
V.III.- Análisis de los Indicadores de Estado de Derecho y Rendición de Cuentas ..	198
V.IV.- Discusión de Resultados	200
V.V.- Listado de los Vacíos y Oportunidades de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción	202
ANEXO 1	204
BIBLIOGRAFÍA	207
PÁGINAS WEB	221
FUENTES JURIDICAS	224

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Instrumento de análisis.....	23
Tabla 2. Características de la corrupción de acuerdo a Ledeneva.....	31
Tabla 3. Variables de la corrupción	33
Tabla 4. Evolución del concepto de Política Pública	38
Tabla 5. Clasificación (enunciativa) de actores en las políticas públicas	45
Tabla 6. Dimensiones de la Calidad de la Democracia de acuerdo a diferentes autores	71
Tabla 7. Puntajes del Índice de Percepción sobre Corrupción	100
Tabla 8. Características y especificaciones de diversas agencias anticorrupción.....	102
Tabla 9. Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 27 de mayo de 2015.....	137
Tabla 10. Reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala del 12 de abril de 2018.....	149
Tabla 11. Reformas a la Ley Orgánica de la Institución del Ministerio Público del Estado de Tlaxcala del 12 de abril de 2018.....	150
Tabla 12. Reformas al Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala del 12 de abril de 2018.....	152
Tabla 13. Estructura de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala	154

Tabla 14. Comparativo de la integración del Sistema de Fiscalización entre la LGSNA y la LSAET	161
Tabla 15. Comparativo de la integración del Comité Coordinador entre la LGSNA y la LSAET	166
Tabla 16. Número de personas que conforman la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.....	171
Tabla 17. Escolaridad del personal de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.....	172
Tabla 18. Presupuesto asignado a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Tlaxcala	184
Tabla 19. Presupuesto ejercido por la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Tlaxcala	184
Tabla 20. Desglose por capítulos del ejercicio del presupuesto 2020.....	184

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Círculos concéntricos de la interacción de los sistemas nacionales anticorrupción, fiscalización y transparencia	134
Ilustración 2. Integrantes del SNA.....	144
Ilustración 3. Organigrama de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción	170

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Vía por la cual se presentaron denuncias por hechos de corrupción en el año 2019	177
Gráfico 2. Desglose de carpetas de investigación por delitos (hechos de corrupción) anualidad 2019.....	178
Gráfico 3. Vía por la cual se presentaron denuncias por hechos de corrupción en el año 2020	179
Gráfico 4. Desglose de carpetas de investigación por delitos (hechos de corrupción) anualidad 2020.....	180
Gráfico 5. Comparativo de delitos por hechos de corrupción entre el año 2019 y 2020	181

INTRODUCCIÓN

Desde el año 2015 a partir de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción sentaron las bases para la construcción de un conjunto de normas tanto a nivel federal como a nivel local, que culminó con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (2017) y sus homólogos los Sistemas Locales Anticorrupción.

El presente trabajo de tesis tiene como principal objetivo el analizar el impacto en la lucha contra la corrupción en el servicio público, a partir de la creación e implementación de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, está, es una de las primeras investigaciones académicas respecto de los resultados e impacto que ha tenido la institución creada para combatir la corrupción desde el ámbito penal, es decir, mediante la investigación de los delitos por hechos de corrupción.

Analizar a la Fiscalía no puede realizarse de manera aislada, es necesario conocer el contexto normativo por el cual se dio origen, esta institución existe tanto a nivel nacional como local y es parte del Sistema Anticorrupción su función primordial es la persecución penal de los delitos por hechos de corrupción.

Conocer su actuar y los resultados que ha obtenido es muy importante ya que esto nos dará una perspectiva del impacto que han tenido reformas constitucionales en materia de combate a la corrupción.

En el capítulo I se abordará lo referente al diseño de la investigación, la cual mediante un enfoque cuantitativo me permitió abordar el fenómeno a estudiar, la recolección de datos fue a través entrevistas a los Ministerios Públicos encargados de la investigación de los delitos, lo que abono a la exploración documental.

En el capítulo II se introducen cuestiones teóricas-conceptuales las cuales son necesarias para comprender el sentido de la investigación, partiendo con el concepto de corrupción y la descripción de alguno de los delitos que investiga la Fiscalía, así como elementos teóricos clave para el estudio del caso.

En el capítulo III se establece el contexto normativo en el cual se desarrolla la investigación iniciando con los antecedentes internacionales, las reformas constitucionales llevadas a cabo por el Estado Mexicano con el fin de crear leyes e

instituciones que hicieran frente al fenómeno de la corrupción. En este apartado se identifican casos de éxito que fueron retomados para crear el Sistema Nacional Anticorrupción.

En el capítulo IV se aborda lo referente al Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala a su integración y su marco normativo, como se estableció en líneas previas la Fiscalía no es una institución aislada pertenece a un conjunto de instituciones que se crearon en un marco legal para que articuladamente cada una desde sus facultades abonaran a la prevención, investigación y sanción de los hechos de corrupción. En este apartado se analiza a la Fiscalía en su capacidad institucional y en los resultados que ha tenido.

Por último, en el capítulo de conclusiones se establece un listado de pendientes del Sistema Anticorrupción tanto a nivel nacional como a nivel local y se establecen los vacíos y oportunidades que tiene la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Tlaxcala.

Al ser un tema poco explorado lo planteado en esta tesis es de gran utilidad para investigaciones futuras que se centren en temas de corrupción y sobre todo en las instituciones que conforman el Sistema Anticorrupción.

I. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

I.I.- Justificación

Esta investigación tiene como principal objeto de estudio a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Tlaxcala, la cual se crea mediante el Decreto No. 131 de fecha 12 de abril de 2018, adicionando la Ley Orgánica de la Institución del Ministerio Público del Estado de Tlaxcala.

Al ser una Institución de reciente creación, no existe ninguna investigación académica al respecto, este trabajo pretende ser pionero en abordar como objeto de estudio el impacto de esta Fiscalía en la lucha contra la corrupción.

La Fiscalía Anticorrupción se creó en el marco de la reforma constitucional, como una institución dedicada al combate de la corrupción, una tarea nada fácil, porque las modalidades de la corrupción son diversas y se multiplican, además de las ya reconocidas en los Códigos Penales (enriquecimiento ilícito, peculado, entre otros), surgen nuevas formas asociadas al avance del crimen organizado y lavado de dinero a escala internacional. Aunado a ello, la corrupción no se queda a nivel de los Gobiernos, sino que está llegando a las organizaciones y colectividades sociales, es decir instituciones tutelares de la sociedad, entidades empresariales y financieras, asociaciones de todo tipo (educativas, deportivas, etc.).

El 27 de mayo de 2015 se publican las reformas constitucionales en materia de anticorrupción¹, desde esa fecha diversos académicos, organizaciones sociales e instituciones gubernamentales se han dedicado a analizar el Sistema Nacional Anticorrupción, creando semáforos, diagnósticos, artículos, etc. Lo anterior no ha permeado a los Sistemas Locales Anticorrupción (SLA), menos a las Instituciones que fueron creadas para el especial funcionamiento del SLA.

La falta de investigación académica de los Sistemas Locales Anticorrupción abre una puerta de oportunidad para que este tema sea abordado, no en cuanto a su creación e implementación, sino a las instituciones que lo componen, así como su funcionamiento e

¹ Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a los artículos 22, 73, 74, 76, 79, 109, 113, 114, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF, 27 de mayo 2015).

impacto en la lucha contra la corrupción. Las instituciones que se crearon con el SLA son: El Comité de Participación Ciudadana, El Tribunal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Tlaxcala.

Como ya se apuntó, la investigación solo se centrará en la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Tlaxcala, por ser éste el órgano encargado de la investigación y persecución de los delitos que la ley considera como hechos de corrupción. Sus acciones y determinaciones constituyen en el ejercicio de la acción penal, lo que genera una sanción penal (cárcel) y pecuniaria (pago de multa).

Se considera importante analizar a la institución que investiga los delitos de corrupción debido a que estos actos son resultado de la impunidad, esto es, la incapacidad de las propias instituciones y las normas jurídicas para impedir el abuso del poder en provecho propio. Por esa falta de vigilancia efectiva y sanción eficaz, las leyes se vuelven negociables y casuísticas no se aplican de manera universal, y en el fenómeno intervienen intereses políticos.

Con base en los objetivos de esta investigación se describe y analiza el impacto de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Tlaxcala, en la implementación y resultados de políticas anticorrupción, identificando si se está diseñando una estrategia de combate vinculada a la persecución-investigación de delitos o solo actúa como institución receptora de denuncias parte de la cadena normativa e institucional de la procuración de justicia estatal. Lo anterior en el marco del Sistema Local Anticorrupción, el cual establece las directrices básicas de coordinación entre las autoridades competentes para la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción.

Esta investigación académica es uno de los primeros acercamientos a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Tlaxcala, diversos organismos públicos han compilado información respecto a las Fiscalías (federal como local) enfocados en sus obligaciones, facultades, su marco normativo y alcance legal, sin embargo, muy pocos han recopilado información respecto a sus resultados y operación. La presente investigación a través de un estudio de caso, analizó los resultados obtenidos a partir de la creación e implementación de la Fiscalía Especializada en Combate a la

Corrupción del Estado de Tlaxcala, así como los obstáculos operativos presentes en su actuar.

I.II.- Planteamiento del Problema

Desde el punto de vista normativo, las leyes e instrumentos jurídicos internacionales constituyen el aspecto jurídico fundamental en el combate a la corrupción, este fenómeno que lesiona el interés común, hoy se encuentra en el centro de los debates (Montoya, 2015).

En el mundo existen distintas formas de hacer frente a la corrupción: las comisiones anticorrupción, los zares, y los sistemas de integridad² entienden y atienden de forma muy distinta el problema. Los resultados se ven reflejados en suposición global de percepción de la corrupción (Bohórquez, 2018).

Claudia Cruz (2008) señala que la transición democrática de nuestro país ha sido un proceso lento donde no se han resuelto problemas estructurales y aun cuando el país tuvo un gran avance en temas de Transparencia y Rendición de Cuentas, la realidad siempre muestra algo distinto. Sigue existiendo la impunidad, la corrupción y un estado capturado, que no gobierna para todos, sino para unos cuantos.

Los niveles de percepción de la corrupción en México son alarmantes para reducirlos se requiere de instrumentos adecuados que promuevan la integridad de los sistemas políticos y la aplicación del Estado de Derecho. De acuerdo a datos de Transparencia Internacional (2019) México obtuvo un puntaje de 29 puntos de 100 posibles, ubicándolo en el lugar 130 de 180 países, mejorando su calificación respecto a 2018, donde obtuvo 28 puntos ubicándose en el lugar 138.

El desplome de la confianza y los altos niveles de corrupción han contagiado el desempeño económico. El informe anual de competitividad de Instituto Mexicano para la

² Comisiones anticorrupción: objetivo crear un organismo descentralizado que combata la corrupción en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

Zares: La política nacional anticorrupción está centrada en las decisiones de una sola persona.

Sistema Anticorrupción: es una instancia descentralizada que coordina a las autoridades gubernamentales a nivel federal, estatal y municipal para castigar, prevenir e investigar la corrupción en México, tanto la corrupción política como la pública y la policial (Bohórquez, 2018).

Competitividad (2017) estima que 5% del PIB de México se pierde anualmente por corrupción; otros informes ubican las pérdidas en un 9% del PIB (OCDE, 2017).

Como lo ha indicado Transparencia Internacional³, las soluciones contra la corrupción no pueden ser unívocas.

Es verdad que algunos instrumentos pueden ser muy útiles como los referentes a la educación y la construcción de ciudadanía, pero no podría racionalmente señalarse que la corrupción se soluciona sólo con medidas preventivas, que basta introducir, por ejemplo, códigos de ética en las oficinas públicas y las empresas, o que se resuelve con más y mejores mecanismos de rendición de cuentas, o sólo con reformas legales que incrementarán penas y sanciones a corruptos, o con salarios más altos a los funcionarios o, mediante el servicio profesional de carrera, etcétera. El combate a la corrupción exige las medidas anteriores y, muchísimas más, que reformulen tanto el tipo de democracia como la manera en la que se concibe actualmente el Estado de derecho, uno más garantista, que se base en el respeto pleno a los derechos humanos, los de libertad y los de igualdad, con el propósito de que la sociedad sea más libre e igualitaria, pues en condiciones de marginación y pobreza es muy difícil que exista un clima propicio para enfrentar la corrupción (Prieto, 2005 en Carbonell, 2005:41).

El Sistema Nacional Anticorrupción comprende una serie de leyes que deben ser entendidas en conjunto como la caja de herramientas necesaria para cumplir el cometido de combatir las causas que han generado el incremento de la corrupción en México.

La importancia del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) radica en la posibilidad de diseñar e instrumentar acciones integrales en materia de prevención, control, y sanción de hechos de corrupción mediante la coordinación de distintas instituciones en los tres órdenes de gobierno. La coordinación con las autoridades locales competentes requiere de la creación de los Sistemas Locales Anticorrupción, de esta forma armonizar las legislaciones locales con la federal y con ello trazar acciones homogéneas a lo largo del país.

³ Transparencia Internacional (TI) es una organización internacional, no gubernamental, no partidista, y sin fines de lucro, dedicada a combatir la corrupción a nivel nacional e internacional. Desde su fundación en 1993, ha sido reconocida ampliamente por colocar la lucha anticorrupción en la agenda global. <https://www.ti.org.mx/transparencia-internacional/> consultado 25 de noviembre de 2019.

Entre las entidades con menor avance en la armonización se encuentra Veracruz con cuatro normativas pendientes; Nayarit, Chihuahua, Tlaxcala y Coahuila con tres, siendo la Ley de Responsabilidades Administrativas la que en siete estados aún no se había promulgado al cierre de 2018 (INEGI, 2019).

Para luchar contra la corrupción es importante que los operadores jurídicos y los ciudadanos tengan adhesión a su sistema normativo, la tendrán sólo si consideran que éste tiene un origen democrático y está dirigido a salvaguardar derechos humanos. Igualmente es importante hacer ver y demostrar a la ciudadanía y a los servidores públicos, que la existencia de corrupción promueve el atraso de los países, la ausencia de inversiones e incrementa las desigualdades sociales (Cárdenas, 2010:14).

La puesta en marcha del Sistema Nacional Anticorrupción plantea así uno de los mayores desafíos legislativos que haya conocido la historia reciente del país, tanto por su dimensión como por su relevancia.

México está en sintonía con la preocupación compartida internacionalmente sobre la corrupción como un grave problema que requiere soluciones urgentes y sistémicas, locales, nacionales y globales. El proceso de reformas anticorrupción no parte de cero, ya que siempre han estado presentes mecanismos de control de la corrupción, en sincronía con estos procesos de escala internacional (Romero, 2017).

De acuerdo a la OCDE (2017), el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) recién establecido en México y el paquete de reformas complementarias marcan un parteaguas en el planteamiento de las políticas de combate a la corrupción en el país y pretenden superar algunas de las deficiencias fundamentales del pasado.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2018)⁴ señaló que 247,267 establecimientos a nivel nacional fueron víctimas de corrupción el año pasado. Especificó que los estados que reportaron aumento de corrupción en unidades económicas fueron la Ciudad de México, Morelos, Quintana Roo y Tlaxcala. Este último ocupó el lugar veinte con un nivel promedio de 12.6 por ciento.

⁴ https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/corrupcion2018_Nal.pdf consultado 21 de julio 2018.

Los casos se presentaron al realizar trámites relacionados con la propiedad y los vehículos, además de tener contacto con autoridades estatales. Los actos de corrupción fueron menos frecuentes en los trámites o servicios del gobierno federal. El Estado de Tlaxcala tuvo 2.8 quejas por cada cien servidores públicos.⁵ Los números reflejan un claro aumento en la corrupción en el estado, lo cual lleva a indagar si la estrategia anticorrupción está funcionando. Durante 2017, 12.6 % de la población adulta que tuvo contacto con un servidor público sufrió algún acto de corrupción, observándose un aumento en la prevalencia de corrupción respecto a 2015 (INEGI, 2018).

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) realizada en 2019, el 47.7 % de la población urbana considera a la corrupción como un problema muy importante. Durante ese mismo año la tasa de incidencia de la corrupción en trámites que se realizaron ante un servidor público fue del 19 %. Desde la creación de la Fiscalía se iniciaron más de 600 carpetas de delitos tipificados como hechos de corrupción, con una tasa de judicialización aproximada del 2.4%.

El Sistema Local Anticorrupción al igual que el Sistema Nacional Anticorrupción significaba una modificación a las normas secundarias y reglamentarias en Tlaxcala. Estas reformas comprenden expedir una Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, Ley Orgánica de la Fiscalía Anticorrupción y Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y los Particulares; al final solo se reformaron y adicionaron la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley Orgánica de la Institución del Ministerio Público del Estado de Tlaxcala y por último, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Tlaxcala.

Así, se crea el fundamento legal de tres instituciones, la Fiscalía Anticorrupción, el Comité de Participación Ciudadana y el Tribunal de Justicia Administrativa. El Comité de Participación Ciudadana es la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Local Anticorrupción; el Tribunal de Justicia Administrativa funge como autoridad sustanciadora y resolutoria en el Procedimiento Administrativo de Responsabilidad para el caso de faltas administrativas

⁵ <https://www.elsoldetlaxcala.com.mx/local/aumentaron-hechos-de-corrupcion-local-2773829.html> consultado 21 de julio 2018.

graves.⁶ Por último la Fiscalía Anticorrupción, es la instancia que investiga los hechos que la ley considera como actos de corrupción.

Para efecto de la investigación se observó a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, esta institución investiga y persigue los actos de corrupción. Su reciente creación tiene como finalidad fortalecer el sistema de procuración de justicia; esta Fiscalía, al estar adscrita a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala, actúa como una agencia investigadora (aunque la ley establece se equipara jerárquica y administrativamente a una Subprocuraduría) supeditada en sus decisiones al Procurador de Justicia.

Si bien, es cierto que cuenta con autonomía técnica y operativa⁷, lo que implica que tiene la capacidad para regir su propio comportamiento institucional (contratación de personal) y tiene la independencia de establecer la organización de su presupuesto, éste debe ser aprobado por el Ejecutivo Estatal.

Esta supeditación la inhibe en el ejercicio de sus propias determinaciones. Por ejemplo, el fiscal anticorrupción fue nombrado por el Procurador General de Justicia del Estado, lo que reafirma que su actuación estará siempre en la misma línea que la dictada por el Ejecutivo Estatal.

La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción cuenta con un listado de atribuciones⁸ las cuales se encuentran contenidas en la Ley Orgánica de la Institución Ministerio Público, la cual fue modificada mediante el Decreto No.131 publicado en el Periódico Oficial del Estado el 12 de abril de 2018.

Entre sus facultades destacan las siguientes: a) conducir la investigación para la obtención de datos o medios de prueba vinculados a hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción; b) implementar planes y programas destinados a

⁶ Es el procedimiento disciplinario en el cual se materializan en una serie de actos que tienden a determinar la existencia de incumplimientos de los deberes de parte de los servidores públicos y en consecuencia, tiene la finalidad de mantener el orden y correcto funcionamiento de los servicios que el Estado proporciona (López, 2013).

⁷ Artículo 12 Bis apartado a) de la Ley Orgánica de la Institución del Ministerio Público del Estado de Tlaxcala.

⁸ Artículo 12 Ter. de la Ley Orgánica de la Institución del Ministerio Público del Estado de Tlaxcala.

detectar la comisión de los hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción en el ámbito de su competencia.

Como se puede establecer, en estas atribuciones no es claro ¿cómo se va a combatir la corrupción?, por ello es necesario analizar la actuación de la multicitada Fiscalía. Bajo esta premisa es necesario ser crítico respecto al fenómeno de la corrupción y las herramientas que el gobierno ha implementado para poder crear un contrapeso contra este fenómeno que está infiltrado en todas las estructuras gubernamentales. Es necesario plantear si las acciones del poder legislativo, del administrativo y del judicial realmente impactan en el combate a la corrupción.

El discurso gubernamental y los fines de la norma constitucional forman un panorama siempre positivo, sin embargo en este proyecto de investigación se observa y analiza el Sistema Local Anticorrupción como la respuesta del gobierno para el combate del fenómeno de la corrupción institucional, hasta encontrar resultados comprobables y tangibles, importantes en una sociedad que necesita datos concretos que reflejen que las normas jurídicas se están aplicando y se está realizando un verdadero combate frontal a la corrupción mediante este reciente Sistema creado en Tlaxcala. Con base en lo anteriormente expuesto, se formulan las siguientes preguntas, e hipótesis de investigación:

Pregunta General

¿Cuál es el impacto de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, a partir de la reforma legislativa que crea la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala, de 2015 al 2020?

Preguntas Particulares

- 1) ¿Cómo es el diseño institucional de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción?
- 2) ¿Cómo es que la reforma en materia de corrupción se plasmó en los espacios normativos institucionalizados y estructurados?

- 3) ¿Qué política anticorrupción implementa la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción en el Estado de Tlaxcala ante hechos que el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala tipifica como actos de corrupción?
- 4) ¿Cuáles son los resultados obtenidos por la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción en el Estado de Tlaxcala con relación a delitos por hechos de corrupción?

I.III.- Hipótesis General

La creación de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción en el Estado de Tlaxcala, sólo ha tenido impactos de carácter normativo, por lo que la implementación de acciones y sanciones para combatir la corrupción fundamentalmente en el servicio público de la entidad, no ha logrado la eficacia ni la eficiencia en su actuación, ni en sus resultados.

I.III.I.- Hipótesis Operativas

- 1) La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción está integrada por personal sustantivo, directivo, administrativo y auxiliar, así como por unidades administrativas, esta Fiscalía se caracteriza por tener obstáculos operativos, sus operadores carecen de la especialización necesaria y la ausencia de un reglamento interno entorpece su actuar.
- 2) La reforma en materia anticorrupción plantea la apropiación política-legislativa del fenómeno y la motivación jurídica que pretende modificar lo existente enfrentando a lo normativo contra la eficacia.
- 3) Las acciones que implementa la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Tlaxcala van dirigidas a la prevención de hechos de corrupción y la investigación de los mismos, lo cual no permea en los espacios gubernamentales.
- 4) La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Tlaxcala tiene baja judicialización sobre casos de corrupción, perdiendo legitimidad y efectividad.

I.V.- Objetivos

I.IV.I.- Objetivo General

- ✓ Analizar el impacto en la lucha contra la corrupción en el servicio público, a partir de la creación e implementación de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, con base a la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala, desde 2015 a 2020.

I.IV.II.- Objetivos Específicos

- ✓ Determinar el diseño institucional de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y su composición normativa.
- ✓ Identificar de qué manera la reforma en materia de corrupción se plasmó en los espacios normativos institucionalizados y estructurados.
- ✓ Analizar las condiciones requeridas por la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción para fortalecer al Sistema Estatal Anticorrupción.
- ✓ Analizar los resultados obtenidos por la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción en el Estado de Tlaxcala con relación a la judicialización de los delitos por hechos de corrupción desde la implementación de la institución (2018) hasta 2020.

I.V.- Marco Metodológico

La investigación social en sus términos más simples implica un diálogo entre ideas y pruebas empíricas. Las ideas ayudan a los investigadores sociales a darle sentido a las pruebas empíricas y estos usan las pruebas empíricas para ampliar, revisar y comprobar las ideas. El resultado de este diálogo es una representación de la vida social (Ragin, 2007).

El diálogo entre ideas y pruebas empíricas, se pretende un análisis de fenómenos entendidos como hechos o acontecimientos; este análisis significa dividir los fenómenos en sus partes constituyentes y estudiarlas en relación con el todo (Ibíd., 2007).

Esta investigación se centrará en tres partes fundamentales: primero, el impacto de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción en el Estado de Tlaxcala, a partir de su creación e implementación, su estructura operacional y las líneas de acción que sigue para establecer el impacto. Por ello se realizó una investigación de campo y documental,

de tal manera que se pueda contrastar lo que la legislación establece con las acciones y prácticas realizadas para combatir la corrupción.

En un segundo aspecto, contempla un análisis de corte teórico-jurídico, en este punto de la investigación las normas jurídicas son el dato con el que se trabaja, se analizará cada ley creada en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción y cómo estas leyes han permeado en la legislación del Estado de Tlaxcala, creando a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

Por último, la investigación se basó en un enfoque cualitativo. Se abordaron los resultados obtenidos, es decir, lo que se ha logrado (respecto del problema que se quiere atacar) por la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción en el Estado de Tlaxcala, si partimos del principio que la Fiscalía es la encargada de la investigación y persecución de hechos tipificados como delitos cometidos por servidores públicos, se establecerá el número de carpetas de investigación que se han radicado y cuántas de éstas se han judicializado.

I.V.I.- Técnicas e Instrumentos

La investigación tiene por objeto describir y analizar el impacto de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción en el Estado de Tlaxcala, identificar su diseño normativo e institucional, las líneas de acción que sigue y los resultados que ha obtenido en la lucha contra la corrupción cometida por servidores públicos, para ello se utilizarán las siguientes técnicas de investigación: la entrevista, la revisión documental y el diseño de un instrumento basado en la dimensión de Estado de Derecho y Rendición de Cuentas propuesta por Leonardo Morlino (2014) en su estudio sobre la calidad de la democracia en América Latina. Con ello se busca de forma integral analizar las leyes anticorrupción, la eficacia e independencia de los procedimientos y sanciones para hacer cumplir la legislación anticorrupción, es decir, el cumplimiento del Estado de Derecho en los diferentes ámbitos, así como en la institución creada para combatir a la corrupción.

a) Entrevistas

Las entrevistas a realizar las podemos esquematizar en tres momentos: la preparación, la recolección de los datos, el análisis y la sistematización de la información obtenida.

Preparar una entrevista supone tomar ciertas decisiones y profundizar determinados temas como seleccionar a los entrevistados, el contexto y la guía de temas.

Las entrevistas se realizaron a profundidad, con un cuestionario semi-estructurado conforme a un guion, con un conjunto determinado de preguntas que presentan ideas relacionadas sobre temas referentes a la corrupción, las acciones que implementan, los protocolos que realizan, los resultados que han obtenido, los obstáculos institucionales a los que se enfrentan, entre otros, se trata de que el entrevistado manifieste su experiencia sobre el tema con base en su conocimiento, práctica y el desarrollo de sus actividades.

b) Sujetos a entrevistar

En un primer momento se planteó la posibilidad de entrevistar a los siguientes funcionarios: Fiscal Anticorrupción del Estado de Tlaxcala y a los Ministerios Públicos Especializados en Combate a la Corrupción en el Estado de Tlaxcala.

Se determinó entrevistar a los Ministerios Públicos ya que ellos son los competentes de conducir y mandar la investigación de los delitos (Esparza y Silva, 2018) lo cual los coloca como un actor principal en la investigación de los hechos de corrupción y son los principales operadores del Sistema Anticorrupción ya que se constituyen como un organismo especializado imprescindible para la buena administración de la justicia y la lucha contra la corrupción, en ellos reside la facultad de reunir los elementos de convicción (pruebas) necesarias para determinar la responsabilidad de un servidor público respecto de corruptelas.

Los Ministerios Públicos jerárquicamente responden al Departamento de Investigación, Procesamiento y Ejecución de Sanciones Especializado en Combate a la Corrupción, su titular los supervisa y dirige administrativamente y procedimentalmente revisando que su actuación sea la correcta y apegada a derecho con el total respeto a los derechos tanto de la víctima como del probable responsable en el caso de los delitos por hechos de corrupción que recae en un servidor público.

Esta etapa de la investigación existieron diversos obstáculos, no se logró entrevistar al Fiscal Anticorrupción debido a que en el mes de marzo fue designado como Magistrado del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala, renunciando a la Fiscalía, lo que cancelo la

entrevista programada, se terminó entrevistando a la Jefa de Departamento de Investigación, Procesamiento y Ejecución de Sanciones Especializado en Combate a la Corrupción quien al momento de realizar las entrevistas se encontraba como encargada de despacho de la Fiscalía.

La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción cuenta con 4 turnos de Ministerios Públicos Especializados, cada turno tiene un titular, solo 3 turnos han funcionado de manera constante, cuando se realizaron las entrevistas solo 2 turnos tenían un titular. En total se realizaron 3 entrevistas, las tres coincidieron que era personas del sexo femenino. Las entrevistas se llevaron a efecto el 16 de abril de 2021 en las instalaciones de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. Las entrevistas se realizaron por conveniencia ya que era importante recabar la información desde la perspectiva de los operadores que se encargan de aplicar las leyes anticorrupción, conocer como investigan los delitos y sobre todo analizar su actuar ante los hechos de corrupción. El instrumento que se aplicó se encuentra en el anexo 1 de este documento.

c) Análisis de documentos

Continuando con el proceso de la investigación, se realizó un análisis de documentos, principalmente normativos y legislativos, es decir, cuando tiene carácter legal, emanan de fuentes legales y establece normas de derecho. Son textos jurídicos, por tanto, leyes y decretos, Constituciones, tratados y acuerdos internacionales y textos políticos análogos. Asimismo, se analizarán documentos emanados de Organismos Internacionales respecto a la corrupción, asociaciones civiles como el RRC, IMCO, Transparencia Internacional, entre otras, dedicadas al estudio de la corrupción en México.

El análisis de documentos permitió conocer el diseño institucional y normativo de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción en el Estado de Tlaxcala, ayudando a establecer de manera sistemática cómo se implementó, contrastando lo establecido en los documentos normativos con la realidad social.

d) Diseño de un instrumento

Continuando con la línea teórico-metodológica, se establecieron tres grandes categorías: corrupción, rendición de cuentas y políticas públicas.

Para poder articular estas tres categorías y aplicarlas al objeto de estudio de la investigación es necesario establecer un instrumento que dé cuenta del impacto que tiene una institución pública, a partir de un análisis de la corrupción, como producto de la escasa aplicación de la ley y establecer la conexión entre el Estado de Derecho⁹ y la incapacidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos para los cuales la garantía de la ley es primordial (Morlino, 2013).

Para lo anterior, Leonardo Morlino (2014) en su estudio: “la calidad de las democracias en América Latina”, presenta una serie de indicadores que permiten identificar la debilidad institucional, desigualdad, corrupción, Estados de Derecho débiles, elevados niveles de inseguridad ciudadana, amenazas a la libertad de expresión y una larga lista de pendientes. Argumenta que una democracia de calidad es aquel orden institucional estable que permite la realización de la libertad e igualdad de los ciudadanos a través de instituciones y mecanismos adecuadamente funcionales. En este sentido, se podría medir la calidad democrática a partir de ocho dimensiones:

1. Estado de Derecho (rule of law) o respeto a la ley
2. rendición de cuentas (accountability)
3. rendición de cuentas inter-institucional;
4. participación política
5. competencia política
6. libertad
7. solidaridad/igualdad
8. capacidad de respuesta

⁹ Estado de Derecho entendido para efectos de la investigación como las leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Asimismo, exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal (ONU, 2004).

Durante las últimas décadas, los países latinoamericanos fueron conducidos a una intensa agenda de reformas constitucionales, políticas y electorales, dirigidas a equilibrar, ajustar y sintonizar los sistemas políticos con las dinámicas y realidades sociales, así como con las crecientes exigencias de la ciudadanía que demanda más y mejores niveles de representación, participación, eficacia, transparencia, y rendición de cuentas (Ibíd., 2014). Una de las asignaturas pendientes para este autor es el referente a la corrupción.

La corrupción ha sido una constante histórica en la mayoría de los países de la región, y todo indica que este flagelo constituye uno de los problemas más persistentes de América Latina. La corrupción y la percepción de corrupción ha sido uno de los factores más significativos a la hora de moldear la confianza que los ciudadanos de nuestro continente tienen respecto a las instituciones públicas. En otras palabras, es una de las razones que contribuye de manera importante a los altos niveles actuales de desconfianza (Ibíd., 2014: 18).

Como la corrupción se relaciona con el dinero, y con el poder de ese dinero, se instala entre muchos ciudadanos la sensación de que, detrás de las cortinas de nuestras democracias, se esconden negociaciones ocultas entre poderes fácticos poderosos, cuyos resultados en primer término favorecen a los involucrados, pero no necesariamente a la población general. Y ello socava peligrosamente los fundamentos democráticos de la sociedad (Ibíd., 2014).

Con base en lo anterior, se determinó, para efectos de la investigación retomar los indicadores establecidos por Morlino (2014) para analizar el impacto y los resultados de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. A continuación, se presenta el instrumento que se utilizó para el análisis de la FECC.

Tabla 1. Instrumento de análisis

DIMENSIÓN DE ANÁLISIS	COMPONENTES	VARIABLE	MEDICIÓN	INDICADOR	FUENTE
ESTADO DE DERECHO	Sistema Jurídico	Aplicación erga omnes del sistema jurídico	Existencia de asimetrías en las sanciones de hechos de corrupción entre servidores	Media aritmética de las sanciones	Código Penal de Tlaxcala

			públicos y particulares		
		Formulación de políticas públicas	Existencia de medidas de prevención interactuadas con instituciones públicas y privadas para combatir a la corrupción	Número de campañas realizadas	Informes de la FECC
Capacidad institucional y administrativa	Confianza Institucional		Percepción de la corrupción dentro del Ministerio Público	Encuesta de percepción de la corrupción	Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017 (ENCIG)
	Dependencia del poder ejecutivo		Existencia de independencia del poder judicial y del poder ejecutivo	Estructura Orgánica de la FECC	Ley Orgánica de la Institución del Ministerio Público
	Proceso de designación del fiscal anticorrupción		Presencia de un servidor público eficiente, profesional, neutral y sujeta a la rendición de cuentas	Estructura Orgánica de la FECC	Ley Orgánica de la Institución del Ministerio Público
	Profesionalización del Servicio Público		Presencia de una burocracia eficiente, profesional, neutral y sujeta a rendición de cuentas	Estructura Orgánica de la FECC	Ley Orgánica de la Institución del Ministerio Público
Lucha eficaz contra la corrupción	Aplicación de marcos jurídicos integrales		Existencia de procesos de extinción de dominio (derecho civil) como consecuencia o a solicitud de una	Número de procesos de extinción de dominio realizados a consecuencia de una investigación de	Informes de la FECC

			investigación realizada por la FECC	hechos de corrupción	
		Colaboración entre instituciones del SLA	Existencia de investigaciones realizadas por la FECC como consecuencia o a solicitud de una investigación realizada por el Tribunal de Justicia Administrativa	Número de carpetas iniciadas por denuncias del Tribunal de Justicia Administrativa	Informes de la FECC
			Existencia de investigaciones realizadas por la FECC como consecuencia o a solicitud de una investigación realizada por el Órgano de Fiscalización Superior	Número de carpetas iniciadas por denuncia del Órgano de Fiscalización Superior	Informes de la FECC
			Existencia de investigaciones realizadas por la FECC como consecuencia o a solicitud de una investigación realizada por la Contraloría del Ejecutivo	Número de carpetas iniciadas por denuncia de la Contraloría del Ejecutivo.	Informes de la FECC
		Investigación de hechos de corrupción	Investigación de hechos de corrupción	Número de carpetas iniciadas por hechos de corrupción	Informes de la FECC
			Eficacia de la FECC	Número de carpetas consignadas a un juez por hechos de corrupción	Informes de la FECC

			Eficiencia de la FECC	Tiempo promedio en el que se lleva a cabo la investigación de un hecho de corrupción	Informes de la FECC
RENDICIÓN DE CUENTAS		Cumplimiento de las obligaciones de transparencia	Existencia de atención a las solicitudes de información pública contestadas en tiempo y forma	Porcentaje de cumplimiento en la atención de solicitudes de información pública	Informes de la FECC
		Presentación de informes anuales	Presentación de Informes anuales de forma pública y de acceso libre	Número de informes anuales presentados	Informes de la FECC
		Aplicación del presupuesto	Establecer la forma en la que se aplica su presupuesto anual	Porcentaje que se asigna para actividades propias y porcentaje de que se asigna para sueldos y salarios	Informes de la FECC
		Alcance de la FECC hacia la ciudadanía	Establecer si la población sabe de la existencia de la FECC	Porcentaje de personas que desconocen la existencia de la FECC	Informes de la FECC

Fuente: Elaboración propia con base en el estudio: la calidad de las democracias en América Latina (2019).

Con base en el cuadro anterior, la dimensión Estado de Derecho se utiliza para medir la eficacia del sistema legal. Mientras que, la rendición de cuentas, en una democracia, refiere a la manera en que tanto el gobierno como los representantes políticos están sujetos a tres tipos de mecanismos que ponen límites a posibles abusos de poder: 1) rendición de cuentas vertical: a través de elecciones regulares y justas; 2) horizontal: a través de ciertas instituciones estatales; 3) social: a través de diferentes grupos de la sociedad civil o incluso individuos (O'Donnell, 2004).

En tanto, las dimensiones restantes, responsabilidad interinstitucional y capacidad de respuesta, también se miden por la existencia de un sistema legal que hace efectivos los derechos políticos, las libertades civiles y los mecanismos de rendición de cuentas. Sin

un vigoroso estado de derecho, defendido por un poder judicial independiente, la igualdad y la dignidad de los ciudadanos están en riesgo (Ibíd., 2004).

Todos los indicadores señalados se refieren a factores explicativos: estructurales, normativos, institucionales y socioculturales. Cada ítem puede ser representado por diversos sub indicadores, y los datos pertinentes pueden analizarse caso por caso. Es posible reconstruir, en el caso de la Fiscalía, las principales características institucionales y la medida de acatamiento del Estado de derecho, tan necesario para la lucha contra la corrupción.

II.- MARCO TEÓRICO- CONCEPTUAL

II.I.- La corrupción como concepto

La corrupción representa un concepto difícil de definir, esto debido a que es un fenómeno multifactorial, las ciencias sociales lo definen a través de un concepto paraguas, el término varía de un contexto socio cultural a otro y engloba diversas conductas que resultan dañinas para el Estado y para la sociedad.

La idea más antigua de corrupción la relacionamos con decadencia en donde el poder corrompe al hombre y es el hombre el que usa el poder en un beneficio personal y egoísta en contra de un beneficio social y común (Navarro, 2019). Por ser un concepto difícil de definir, para estudiar a la corrupción se han adoptado múltiples enfoques que van desde la psicología social, el derecho, la economía, la antropología, la teoría de las organizaciones y la sociología hasta la teoría de redes (Jancsics y Jávora, 2012; Chugh, 2013; Gilligan, 1999; Werner, 1983). Sin embargo, de entre estas ha predominado una tradición económica en la definición de modelos explicativos del fenómeno, situación que ha acentuado la importancia de los incentivos que motivan o inhiben las conductas corruptas (Klitgaard, 1988).

Conceptualizar la corrupción no es tarea sencilla, sigue sin existir un concepto universal que permita establecer todas las aristas de la corrupción, un problema emerge del proceso cognitivo de definir, delimitar, y a la vez normativo, es más complejo cuando se agrega el calificativo de público ya que con ello se reconoce la existencia de otra dicotomía, una frontera entre el ámbito de lo público y lo privado. Este segundo es el

ámbito de la libertad, decisiones y acciones en las que imperan exclusivamente los criterios, preferencias e ideas del individuo es la esfera estrictamente personal reconocida, el ámbito de lo público es lo que concierne y es de libre acceso a las decisiones de los individuos congregados; y de su actuar con la comunidad.

Para Arellano Gault (2015), lo que influye en la conceptualización de la palabra corrupción tiene que ver con sus características y no como el fenómeno de la corrupción propiamente dicha, toda definición de corrupción en el fondo lucha por negociar una clasificación de comportamientos.

Es imposible encontrar una sola definición que tenga una amplia aceptación, y para efecto de tratar operacionalizar el concepto iniciaremos con la cuestión etimológica del término, que proviene del latín corruptio que resulta de com (junto) y rumpere (romper). Según Aristóteles, la corrupción es un cambio que va de alguna cosa al no ser de ella, es absoluta cuando va de la sustancia al no ser de la sustancia y especifica cuando va hacia la especificación opuesta (Abbagnano, 2003).

El diccionario de la Real Academia Española precisa que es la acción y efecto de corromper (depravar, echar a perder, sobornar a alguien, pervertir, dañar). El concepto, de acuerdo al diccionario de la Real Academia Española (RAE), se utiliza para nombrar al vicio o abuso en un escrito o en las cosas no materiales.

Una definición básica es la utilizada por Transparencia Internacional la cual define a la corrupción como el abuso del poder en beneficio de una ganancia privada. De igual forma diversos organismos e instituciones la han definido en México, la propia Secretaría de la Función Pública lo ha hecho, la cual define a la corrupción, caracterizándola: puede clasificarse en corrupción a gran escala, menor y política, según la cantidad de fondos perdidos y el sector en el que se produzca. Corrupción a gran escala: La corrupción a gran escala consiste en actos cometidos en los niveles más altos del gobierno que involucran la distorsión de políticas o de funciones centrales del Estado, y que permiten a los líderes beneficiarse a expensas del bien común. Actos de corrupción menores: Los actos de corrupción menores consisten en el abuso cotidiano de poder por funcionarios públicos de bajo y mediano rango al interactuar con ciudadanos comunes, quienes a menudo intentan acceder a bienes y servicios básicos en ámbitos como hospitales,

escuelas, departamentos de policía y otros organismos. Corrupción política: Manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los responsables de las decisiones políticas, quienes se abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio (SFP, 2019).

En el ámbito jurídico se concibe a la corrupción como el uso del poder para beneficio privado o de un grupo o clase implica el quebrantamiento de normas jurídicas. Las posiciones formalistas o legalistas representan una aproximación sociopolítica al fenómeno y por lo tanto el significado del término necesariamente refiere que las conductas corruptas involucran violación de preceptos legales (Guilli, 2014).

La United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC, 2018) establece que el concepto de corrupción es amplio incluye soborno, fraude, apropiación indebida u otra forma de desviación de recursos, por un funcionario público, pero no es limitado a ello. La corrupción también puede ocurrir en los casos de nepotismo, extorción, tráfico de influencias, uso indebido de información privilegiada para fines personales y la compra-venta de las decisiones judiciales entre varias otras prácticas.

Si bien la corrupción no es sinónimo de servicio público, las practicas ligadas a ella son predominantes en este sector, cuando se refiere a las organizaciones, especialmente las públicas, se entiende como una práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores. El verbo corromper, por su parte, significa alterar y trastocar la forma de algo; echar a perder, depravar, dañar, pudrir; sobornar a alguien con dádivas o de otra manera; o, pervertir o seducir a alguien (Ochoa, 2018).

La corrupción no solo debe considerarse como un mal uso de un cargo público, sino también como un proceso, es decir, una institucionalización gradual del mal comportamiento que contribuye a legitimar y socializar a los demás de manera tal que se normalice gradualmente, lo que podría llamarse una cultura de corrupción (Ashforth y Anand, 2003). Mauricio Merino (2018) la denomina corrupción institucionalizada.

En general, el concepto sobre corrupción destaca las diversas formas en que se lleva a cabo el abuso de poder: por ejemplo, el funcionario del gobierno que acepta un soborno

por sus servicios (Rodríguez, 2005), o intercambios menos abiertos como regalos, favores, promesas y a menudo integradas o consolidadas en las redes sociales (Bourdieu, 1977). Extendiendo aún más la noción de abuso de poder, la corrupción también puede involucrar prácticas como la violencia, la intimidación, el acoso (Hearn, 2001).

Para efecto de la presente investigación la corrupción se operacionalizará siguiendo la definición de Klitgaard (1988) corrupción (C) es igual al monopolio de la decisión pública (M) más discrecionalidad de la decisión pública (D) menos la responsabilidad por la decisión pública adoptada (R).

$$C=M+D-R$$

Por lo tanto, la corrupción la operacionalizamos como todo acto que un servidor público realiza con el fin de efectuar un mal ejercicio de su cargo sin tomar en cuenta la finalidad de la función pública o el interés social y nacional, causando un menoscabo a la sociedad, actuando por un interés personal, violentando la ley y el Estado de Derecho.

Así de complejo es definir la corrupción, puede ser todo o nada, amplia o acotada, pública o particular, la definición de la corrupción de igual forma depende de cómo se mide, como se legisla, de qué tipo de políticas se desarrollan y su alcance.

Sin embargo, la explicación anterior permite encontrar un punto de partida, relativamente, sólido del estudio de la corrupción, ideas y aproximaciones que pueden aportar elementos para construir un planteamiento complejo y al mismo tiempo operacionalizable del problema.

II.I.I Corrupción y sus variables

De las definiciones antes citadas, se destacan algunos elementos comunes del concepto corrupción:

- ✓ Prácticas generalizadas en el sector público, sin embargo, no son exclusivas de éste.
- ✓ El uso de recursos, bienes y servicios públicos (sean materiales, humanos o financieros).
- ✓ Aprovechamiento económico para fines personales.

Es posible relacionar ciertas condiciones que propicien el surgimiento y desarrollo de la corrupción, siendo conductas consideradas como ilícitas que suponen una relación deliberada entre dos partes para realizar un intercambio de prestaciones donde, una otorga una ventaja y otro la recibe. En segundo término, se refiere al tipo de intercambio de prestaciones: éste debe ser irregular. Es decir, está en contravención con determinadas normas. Por último, debe existir una incompatibilidad de intereses dada la posición de quien recibe u otorga el beneficio, es decir, que implica el mal ejercicio de una función o cargo.

Ledeneva (2009) operacionaliza el término y le otorga una serie de características, tal como se muestra en la tabla 2.

Tabla 2. Características de la corrupción de acuerdo a Ledeneva

Conductas		Con el fin de/para	
Cargo/responsabilidad	Pública	Ganancia	Privada
Bien/confianza	Común	Provecho	Personal
Fondos/recursos	Públicos	Beneficio	Individual
Influencia	Administrativa	Ventajas	No autorizadas
Poder	Institucional	Intereses/metás	De grupos
Reglas	Formales	Redes	Informales

Fuente: Elaboración propia (2020) con base en el texto Corruption in Post-communist Societies in Europe.

La corrupción tal y como la conocemos es una invención contemporánea, la cual está ligada a una desviación, lo que Webber ha llamado estructuras de poder patrimoniales hacia sistemas legales y racionales, donde las reglas se institucionalizan hasta tal punto

que la corrupción puede conceptualizarse como la desviación de ellos, la definición contemporánea hace referencia a un fenómeno completamente formado en los sistemas racionales-legales. En los cuales se asume una fuerte distinción entre público y privado, aludiendo a la desviación de la forma en la que se deben hacer las cosas un alejamiento de lo público hacia lo privado (Ledeneva, 2009).

Al hablar de corrupción se hace referencia a un sinnúmero de conductas, tanto que se pueden desplegar de forma pública o privada, como consecuencia de esta caracterización, puede haber corrupción en distintos ámbitos de la vida social y no solo en el sector público, por ello es necesario identificar su tipología.

Tipos de corrupción:

De bajo nivel: leyes y reglamentos que propician que funcionarios/personas lucren para obtener beneficios personales. Conduce a una distribución ineficiente e injusta de recursos (pagos por servicios, asignación de contratos y obras gubernamentales, ventajas en procesos administrativos)

Sistémica: debilita el funcionamiento del Estado.

Laporta y Álvarez (1997) proporcionan una taxonomía más amplia de conductas corruptas, aunque no la considera exhaustiva. Veamos los tipos que enumera y su sintética definición:

- ✓ Soborno. Ofrecimiento de una recompensa a un agente público para influir sobre sus decisiones a favor del otorgante.
- ✓ Extorsión. Amenaza de una medida lesiva por parte del agente público al ciudadano, si éste no realiza una contraprestación a favor del agente.
- ✓ Arreglos. Pacto recíproco entre el agente público y el ciudadano, de forma que una decisión oficial favorezca al privado a cambio de una recompensa para el agente.
- ✓ Alteraciones fraudulentas del mercado. El agente público introduce externalidades en el mercado de bienes que afectan su valor, con la finalidad de un beneficio para sí o un tercero.
- ✓ Malversación y fraudes. Uso de fondos públicos o de posiciones oficiales para fines distintos de los previstos en las normas.

- ✓ Parcialidad. Discriminación deliberada en la formulación y la aplicación de leyes (normas ad hoc) o en la prestación de servicios o en la provisión de cargos (favoritismo y clientelismo).
- ✓ Colusión privada. Cuando ciertos agentes económicos se ponen de acuerdo entre sí para fijar el monto de un contrato de aprovisionamiento o concesión pública.
- ✓ Uso de información privilegiada. Cuando quien por su función tiene acceso a la misma y la utiliza para la toma de decisiones privadas para beneficio propio o de terceros.

Para entender de manera adecuada el término corrupción primero tiene que caracterizarse la conducta desplegada, cuestionarnos a qué tipo de corrupción se refiere. De igual forma la corrupción tiene una serie de variables que influyen en su construcción teórica-conceptual. La presente investigación caracteriza y aborda como fenómeno de estudio a la corrupción pública.

A continuación, se presentan las variables que previamente han sido consideradas por la literatura como potenciales determinantes de la corrupción pública, y que se deben tener presentes en el ejercicio empírico que se abordara en capítulos posteriores.

Tabla 3. Variables de la corrupción

<i>Variables</i>	
<i>Factores socioeconómicos</i>	Educación
	PIB per cápita
	Globalización
<i>Variables</i>	
<i>Factores Políticos e Institucionales</i>	Salarios
	Meritocracia

Fuente: Elaboración propia (2020) con base en el texto: una investigación sobre la corrupción pública y sus determinantes.

La corrupción pública se puede entender como una desviación de las actuaciones de los políticos y burócratas en relación con el comportamiento que los principales (votantes y ciudadanos en general) esperan, pero el grado en que este fenómeno se extiende está condicionado por el contexto en que la función pública se ejerce. Así, una sociedad educada, por ejemplo, se constituye en un escenario adverso para los corruptos, al hacer más probable que sean descubiertos y castigados. Del mismo modo, características como la efectividad del aparato judicial y su independencia son fundamentales para tratar con este problema, según se corroboró empíricamente. Por supuesto, los hallazgos anteriormente mencionados se pueden explicar desde la literatura que se concentra en el comportamiento de los agentes directamente implicados en actos de corrupción, pero un análisis más amplio sugiere considerar que asimismo la educación favorece la participación política y la demanda de accountability, mientras que la fortaleza del sistema judicial depende del marco institucional, de modo que estas variables también captan ciertos atributos del contexto en que el sector público opera. Altos niveles educativos sugieren una mayor predisposición de los ciudadanos a denunciar actos de corrupción, mientras que a las instituciones y particularmente al aparato judicial, les corresponde la tarea de que lo primero se materialice efectivamente, por ejemplo, en desincentivos para los corruptos, salarios justos y personal contratado con base en el mérito, desincentiva la corrupción (Castañeda, 2016:130).

La persistencia de la corrupción depende de las decisiones que tomen los agentes pasivos, es decir, aquellos que observan las actuaciones ilícitas, pero no se benefician del resultado, ellos tienen dos alternativas: ser indiferentes y pedir a cambio de su silencio, si es posible, alguna recompensa, o denunciar (Ibíd., 2016).

Asimismo, una variable de vieja data en la literatura es el nivel de desarrollo económico de una sociedad, que se puede medir a través del producto interno bruto (PIB) per cápita. Si bien existen opciones más sofisticadas como el índice de desarrollo humano elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que considera tres dimensiones (salud, educación y estándar de vida) (Castañeda, 2016:133).

Es razonable que la meritocracia en la contratación del sector público limite la corrupción, puesto que no hace necesarias las compensaciones o pagos de favores políticos y dificulta que los funcionarios destituidos recuperen sus cargos, razones que justifican los resultados (Rauch y Evans, 2000).

Estas variables capturan las principales características que hacen de un marco institucional favorable o desfavorable a su ocurrencia, lo que asimismo ayuda a explicar la falta de consenso en la literatura pertinente, estas no son las únicas variables que tienen incidencia en la corrupción pública, sin embargo, para efectos de la investigación se consideraron las desarrolladas anteriormente.

II.II.- La disciplina de las políticas públicas como objeto de estudio

Definir el término políticas públicas requiere discutir inicialmente los significados de política y de lo público, dos conceptos que se entremezclan, por una parte política se entiende como un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual y lo público que es lo relativo al pueblo o sociedad, unidos los dos conceptos se entiende como políticas públicas a las acciones, decisiones, programas, etc., que un gobierno, cualquiera que sea, desarrolla en función de un problema o situación determinada, sin embargo conceptualizarla no es tan sencillo ya que se tiene que observar la evolución de su concepto y su origen.

Harold Laswell (1958) es el referente en la materia sobre ciencias de políticas, define en los años cincuenta a la política pública como: disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, con base científica, interdisciplinaria y al servicio de gobiernos democráticos, veinte años después en 1971 agregaría un punto crucial en la definición: el conocimiento del proceso de decisión y el conocimiento en el proceso de decisión. Lo primero referido a las habilidades profesionales necesarias para participar en la toma de decisiones públicas (conocer el proceso de decisión de la política) y lo segundo referido a las habilidades científicas requeridas para contribuir a la invención de una teoría y práctica confiables (incorporar datos y teoremas de las ciencias en el proceso de decisión de la política con el propósito de mejorar la decisión pública), había una diferencia entre ciencia para comprender (conocimiento del proceso de decisión) y ciencia para decidir (conocimiento en el proceso de decisión). Esta diferencia desarrolló

dos tendencias de las políticas públicas: el policy studies (estudios de políticas) y el policy analysis (análisis de políticas) (Aguilar Astorga, 2007).

Una política pública puede ser definida como una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público. También suele llamarse con ese nombre a las decisiones transversales que regulan la actuación interna de los gobiernos y que están destinadas a perfeccionar la gestión pública: regulaciones que atañen a la forma en que los poderes públicos realizan las atribuciones que les han sido conferidas y que, en consecuencia, pueden llegar a determinar la eficacia, la eficiencia o la legitimidad de sus resultados. Pero no cualquier intervención, regulación o acción pública es una política pública. Para responder a ese nombre, han de ser decisiones tomadas por los órganos ejecutivos o representativos y no por los particulares con el propósito explícito de modificar *statu quo* en un sentido determinado, mediante el uso de sus recursos normativos, presupuestarios y humanos con los que cuenta el sector público, al menos parcialmente o como punto de partida y en un horizonte temporal razonablemente definido (Merino, 2013:17).

Al hablar de política pública se refiere a los procesos, decisiones, resultados, pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, nos encontramos en una encrucijada de poderes en conflicto, enfrentándose entre sí, Oszlak y O'Donnell abordar este conflicto de políticas bajo el siguiente argumento:

Creemos, en cambio, que el "conflicto de políticas" puede en gran medida atribuirse a la presencia, dentro del aparato estatal, de unidades con variable grado de autonomía, capaz de influir en diversas instancias del proceso, que entran en conflicto cuando debe definirse la posición del estado frente a una cuestión social. Desde esta perspectiva, la ambigüedad o conflicto no es inherente a la toma de posición del estado sino producto del enfrentamiento entre algunas de sus unidades -sea respecto de los términos con que debe definirse la cuestión suscitada o del modo de intervención para resolverla- obedeciendo a intereses organizacionales y clientelísticos contradictorios. Lo que queremos destacar, en definitiva, es el carácter negociado o abiertamente conflictivo que frecuentemente asume la toma de posición del estado frente a una cuestión (Oszlak y O'Donnell, 1981:113).

Las políticas públicas se sintetizan en las dimensiones que conforman lo político: la toma de decisiones públicas, la adquisición, el mantenimiento del poder para tomar esas decisiones, así como el conflicto, la competencia por el poder y su utilización.

Este escenario es necesariamente conflictivo porque las decisiones tomadas por la política suelen implicar una redistribución de recursos entre los miembros de la sociedad (Colomer, 2009). Lo distintivo de la política es la decisión sobre la provisión de bienes públicos, aquellos que no pueden ser provistos por el mercado u otros mecanismos privados. Algunos de estos bienes (como la defensa nacional) generan beneficios para todos los integrantes de la sociedad, pero la mayoría de ellos (las políticas económicas y sociales, las obras públicas, los esquemas impositivos que las financian, etc.) modifican la distribución de los recursos en la sociedad, lo cual explica la competencia por alcanzar las posiciones políticas decisorias, o al menos por influir sobre ellas. Harold Lasswell (1958) ha resumido esto en pocas palabras: “la política es quién obtiene qué, cuándo y cómo” (Jaime et al., 2013:12).

Las políticas se entienden como una declaración de intenciones, una declaración de metas y objetivos. Las políticas son una cadena causal podríamos decir entre las condiciones iniciales y las futuras consecuencias, por tanto, si X, entonces Y.

Laswell (1951), llamó a las Ciencias de Políticas como Policy Sciences of Democracy, pues la Guerra Fría hizo confrontar incluso los sistemas políticos, de modo que las políticas públicas, fueron las ciencias de políticas de la democracia. Las políticas son cursos de acción destinados a la solución de problemas, donde inclusive el no hacer nada es una acción que se tiene que tomar en consideración y poner en práctica o no (Aguilar Astorga, 2017).

La ciencia tradicional consideraba, en los años cincuenta y sesenta, que las Políticas Públicas (policy) eran variables dependientes de la actividad Política (politics). Se suponía que las políticas no eran más que el resultado, el producto, la consecuencia, de los gobernantes o de quienes estaban representados en el sistema mediante los partidos políticos. Es decir, las políticas eran las decisiones de los gobernantes para la solución de un problema en particular, y que solo eran realizadas para legitimar su poder ante los gobernados (Ibíd., 2017:17).

Las políticas públicas en las últimas décadas han sido ampliamente estudiadas y conceptualizadas, en la tabla 4 se describen la evolución de las definiciones a través de los años.

Tabla 4. Evolución del concepto de Política Pública

Año	Autor	Definición	Elementos Principales
1972	Hugh Hecló.	Curso avanzado de acción bajo la autoridad de los gobiernos.	Permite la posible participación de particulares
1984	Hogwood B.W. y Gunn, L.A.	Cualquier política pública se define como tal, y subjetivamente, por un observador y generalmente se percibe como la comprensión de una serie de pautas de decisión a las que han contribuido muchas circunstancias e influencias personales, grupales y organizacionales.	Metas. Construcción de situaciones sociales.
1992	William Jenkins.	Conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor político, o un grupo de actores, relacionadas con la selección de objetivos y medios para lograr esos objetivos dentro de una situación específica donde esas decisiones deben, en principio, estar dentro del poder de los actores para materializarse.	Actor político con poder para tomar decisiones.
1992	Ives Mény y J.C. Thoenig.	La política pública es el programa de acción de una autoridad pública. Una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad con poder público y legitimidad gubernamental. Una política se presenta en forma de un conjunto de prácticas y reglas que emanan de uno o más actores públicos. Una política pública se presenta en forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico: seguridad, salud, trabajadores independientes, la ciudad de París, la comunidad europea, el Océano Pacífico, etc.	Énfasis en autoridad. Acción gubernamental vinculada a la sociedad.
1999	Omar Guerrero.	Un tipo de actividad gubernamental, que tiene como objetivo estimular la colaboración social o inhibir el conflicto.	Actividad de gobierno. Colaboración social o inhibición de conflictos.
1999	Jean Claude Thoenig.	La política pública se presenta en forma de un programa de acción, típico de una o más autoridades públicas o gubernamentales.	La toma de decisiones bajo un programa de acción.
2002	Pierre Muller y Ives Surel.	Proceso mediante el cual se elaboran y ejecutan los programas de acción pública, es decir, dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos.	Programas de acción pública. Metas.

2007	Michael E. Kraft y Scott R. Furlong.	Curso de gobierno acción o inacción en respuesta a los problemas públicos.	Acciones de gobierno.
2008	Thomas R. Colorante.	Lo que los gobiernos a elegir hacen o no hacen.	Centro en gobierno.
2008	David Easton.	Asignaciones autorizadas de valores para toda la sociedad.	Autoritarismo.
2008	Carlos Salazar Vargas.	Conjunto de respuestas sucesivas del Estado a situaciones considerado socialmente como problemático.	Respuesta a problemas.
2010	Georgina González.	Son las decisiones que son hechos. En política ellos persiguen objetivos sociales, reúnen un conjunto de actividades del gobierno que se llevan a cabo en diferentes áreas de lo público. Un conjunto de respuestas sucesivas a diferentes situaciones sociales. Se materializan a través de regulaciones legales y de manera programada a través de planes y programa establecido en el gobierno planificación.	Orienta el comportamiento de los actores. El origen de una política pública o programa, comienza con una queja o problema de tal magnitud que puede cambiar la agenda.
2011	Ricardo Uvalle.	El espacio público se condensa la intervención de actores gubernamentales y no gubernamentales en la definición de problemas públicos y soluciones, que requiere modificar el patrón de conductas sociales con la ayuda de las políticas públicas.	Por medio de las políticas públicas, el gobierno toma decisiones y acciones para resolver las demandas públicas.
2018	Julio Franco Corzo	Las políticas públicas son acciones del gobierno con objetivos de interés público de los cuales surgen decisiones basadas en un proceso de diagnóstico y análisis de viabilidad, para la atención efectiva a problemas públicos específicos, donde los ciudadanos participan en la definición de problemas y soluciones.	Ser el resultado de un proceso de investigación, eso implica el uso de un método para asegurarse de que la decisión tomada es la mejor posible, es decir, una alternativa para resolver un problema público específico.

Fuente: Elaboración propia (2020) con base en el artículo Public policies for sustainable development. A critical review of background, concepts and perspectives. Journal-Public Economy.

Una política pública no es cualquier acción del gobierno, que puede ser singular y pasajera, en respuesta a particulares circunstancias políticas o demandas sociales. Dicho de otra manera, lo específico y peculiar de la política pública consiste en ser un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/

beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente (con las correcciones marginales necesarias), en correspondencia con el cumplimiento de funciones públicas que son de naturaleza permanente o con la atención de problemas públicos cuya solución implica una acción sostenida. La estructura estable de sus acciones, que se reproduce durante un cierto tiempo, es lo esencial y específico de ese conjunto de acciones de gobierno que llamamos política pública (Aguilar Astorga, 2017:17).

Las políticas son el diseño de una acción colectiva intencional, el curso que toma la acción como resultado de las decisiones e interacciones que comporta son los hechos reales que la acción produce, las políticas públicas se conforman mediante un conjunto de decisión y la elección entre alternativas (Aguilar, 1996).

Para efectos de la investigación se entiende como política pública al programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico, institucional, etc., esta acción gubernamental puede ser descrita como producto de un trabajo más o menos arduo de los expertos y los decisores, de los administradores y los políticos, los que a su vez hacen llegar la oferta gubernamental a los gobernados. El diseño de una política y la formulación de objetivos parecen tener preeminencia: el momento de la decisión adquiere un lugar preponderante. Las políticas públicas no se reducen a accidentes o casualidades, ni a necesidades de las que puedan escapar las autoridades. Debe ser considerada como un sistema de acción pública que articula múltiples actores gubernamentales y sociales; así como acciones visibles y no visibles, decisiones y no decisiones, mediante un proceso que admite la posibilidad de la continuación, la interrupción, la terminación o el reciclamiento de tareas específicas concernientes a una singular ecuación (Aguilar, 1996).

PROBLEMA + POLÍTICA = RESULTADO + IMPACTO

II.II.I.- La integridad de las políticas públicas

Las políticas públicas son acciones del gobierno la cuales realiza con el objeto de lograr un beneficio social, bajo el marco legal y constitucional y por el otro, son acciones que se sustentan en razonamiento técnico-causal a fin de poder realizar los objetivos deseados.

Las políticas son planes de acción específicos (no holísticos), enmarcados por leyes precisas regidas bajo el principio de legalidad, que reconocen las libertades de sus ciudadanos, en consecuencia, tienen límites precisos al abordar determinados campos de acción social. Las políticas suelen incluir la participación de los ciudadanos, combinan la acción del gobierno con la de los ciudadanos según el tipo de problemas que se abordan y no todas son regulatorias, prescriptivas o prohibitivas de conductas (Aguilar, 2012:10).

Las políticas públicas implican un proceso deliberativo en el que entran en juego intereses políticos de toda índole y muy diversas estrategias para salvaguardarlos, el desarrollo de las políticas públicas implica también procesos regulatorios de orden, delimitación y ajuste constante. Ese conjunto define el territorio político y normativo en el que se juega el diseño y la implementación de las políticas públicas (Merino, 2013).

La política pública supone correctamente que, desde una perspectiva institucional, el régimen político democrático y el sistema burocrático vigente son un contexto institucionalmente válido. Por consiguiente, el interés, problema del objeto de conocimiento de la política pública es la identificación de las condiciones que hacen posible que las decisiones de gobierno sean eficaces, de sus condiciones causales, que solo el conocimiento empírico puede establecer. En resumen, el foco cognoscitivo de la disciplina no es la validez institucional del régimen o de la acción del gobernante, sino la validez directiva de las decisiones del gobernante (si el gobierno lleva su sociedad a algún lado o va a la deriva), su capacidad técnica para realizar los objetivos sociales buscados. Dicho en términos tradicionales, el interés de conocimiento de la disciplina de política pública no es la legitimidad política del gobernante por su institucionalidad sino por la inteligencia y la eficacia de sus decisiones: por sus resultados y rendimiento social. Se requiere un gobierno conocedor, experto, además de legítimo (Aguilar, 2010:21).

La integridad de las políticas públicas es un objetivo que se puede fomentar a través de varios ámbitos de acción, un gobierno dirige su sociedad mediante varios actos de autoridad, que toman la forma de acciones coactivas, legales, políticas, financieras y administrativas, que son diferentes en asuntos, fines, instrumentos, destinatarios, duración y alcances.

Las decisiones de política pública se toman con el objetivo de maximizar el bienestar colectivo, la utilización de los medios que tiene a su alcance el Estado para decidir en

qué asuntos intervendrá, hasta qué punto y con qué medios lo harán, estas decisiones se originan en un proceso político previo mediante el cual se seleccionan y definen problemas públicos. La exigencia de que la elaboración de la política pública se sustente en un análisis racional de eficacia y eficiencia (Aguilar, 2010).

Las políticas que se basan en el supuesto de una racionalidad perfecta, o las ambiciones excesivas de los gobiernos por atender y resolver simultáneamente todos los problemas públicos, o el ideal de una planeación capaz de superar todos los obstáculos propios de una implementación cada vez más compleja, se convirtieron en los principales focos de crítica planteados a la luz de este enfoque. Uno de los argumentos críticos más influyentes se derivó del concepto de racionalidad limitada acuñado originalmente por Herbert Simon desde mediados de los años cincuenta, como una reacción a las ideas conductistas que dominaban el pensamiento organizacional de aquella época. Simon advirtió que el modelo supuestamente racional que se colocaba como premisa de casi todos los esfuerzos de planeación —incluyendo aquellos que comenzaron a realizarse bajo el enfoque de política pública— partía en realidad de premisas equivocadas, pues si bien es cierto que los individuos buscan optimizar sus resultados al menor costo posible, también es verdad que suelen carecer de información completa para tomar la mejor decisión dentro de las probables; que no cuentan con el tiempo suficiente para estudiar los muy diversos cursos de acción disponibles; y/o que no tienen, después de todo, la suficiente claridad acerca de los intereses que persiguen (Merino, 2013:41-42).

Por otra parte, Lindblom (1991) propuso el método de las comparaciones limitadas sucesivas, frente al método racional-exhaustivo que entonces dominaba el pensamiento de los tomadores de decisiones. Más tarde, la propuesta teórica de Lindblom (1991) sería conocida simplemente como incrementalismo, a consecuencia de su visión más favorable a tomar decisiones paso a paso, o de manera incremental, a efecto de disminuir los riesgos de una planeación sobredimensionada. La visión incremental subraya la importancia de establecer resultados posibles de manera clara y simple, antes que fijar procedimientos complejos a partir de una planeación inexorablemente insuficiente. Y, al mismo tiempo, pugnaba por recuperar la importancia del medio en el que se desenvuelven las políticas, a la luz de los intereses en juego y del proceso de “ajuste mutuo” entre esos intereses, una vez que una determinada política ha comenzado su

ejecución. A los protectores de esos intereses, Lindblom les llamó los perros guardianes (Merino, 2013).

Cada interés o valor importante suele tener en la sociedad su “perro guardián”. Estos perros guardianes pueden proteger los intereses dentro de su ámbito de competencia de dos maneras bastante distintas: primero, revirtiendo los daños realizados (a sus intereses) por otras instancias; segundo, anticipando y atajando el daño antes de que ocurra. Casi cada interés tiene su perro guardián. Sin pretender que cada interés tenga un perro guardián poderoso en todos los casos, se puede decir que el funcionamiento del sistema de intereses suele asegurar la atención cabal a los valores de toda la sociedad más que cualquier intento de comprensión intelectual exhaustiva (Lindblom en Aguilar, 1996:217).

Por lo anterior se habla de integridad de las políticas públicas cuando las decisiones obedecen al criterio de maximizar el bienestar colectivo y no al interés de grupos específicos.

II.II.II.- Actores y decisiones públicas

Dado que las políticas públicas son intervenciones deliberadas del Estado para modificar el *statu quo*, el verdadero desafío no está en prescindir de las instituciones que han de asumir la responsabilidad de seleccionar, definir y afrontar esos problemas, sino en evitar que las restricciones burocráticas se conviertan en un obstáculo, la clave está en vincular, las responsabilidades asignadas a las instituciones públicas con los propósitos sociales.

El Estado donde colectivamente nos movemos, requiere encontrar salida a problemas que afectan a todos, en donde las instituciones públicas son parte necesaria del escenario y del entramado de actores que intervienen en los asuntos propios de las políticas públicas, en otras palabras, de los asuntos que requieren respuestas políticas y colectivas en beneficio social (Fontaine, 2015).

Las cuestiones (problema social convertido en cuestión) involucran a actores que pueden hallarse objetiva y/o subjetivamente afectados por las mismas, sin embargo, no existe una correspondencia necesaria entre la situación de un actor en relación con una cuestión, por ello no existe la propensión a movilizarse activamente en la defensa o cuestionamiento de dicha situación, lo anterior, sucede cuando el actor no percibe su condición actual, o la considera natural, o porque no puede movilizarse para modificarla

por falta de recursos o amenaza de ser reprimido, menudo son otros actores (por ejemplo, una unidad estatal, un partido político), no directamente afectados por la cuestión, quienes deciden iniciarla o reivindicarla por interpretar que su resolución en un determinado sentido será más congruente con sus intereses y preferencias (Oslak y O'donnell, 1981).

La acción pública no solamente advierte la presencia de diversos intereses, sino que además, en línea con el concepto de racionalidad limitada acuñado por Simon, acepta la mudanza de esos intereses y toma el riesgo de la incertidumbre sobre las preferencias de los individuos. De ahí que se señale como un proceso de acción temporalmente limitado, que supone la existencia de etapas diferentes y procesos de aprendizaje y adaptación: una evolución constante en el curso de las políticas públicas que, si bien asume las condiciones necesarias para definir las y reconoce a los actores y los intereses involucrados en su primera definición, también acepta que el curso de las acciones emprendidas a lo largo del tiempo puede modificar las condiciones iniciales y comprometer los resultados. Pero, a diferencia de la ilusión posburocrática, en este otro enfoque ninguno de los actores que participan en una acción pública —incluyendo por supuesto a los aparatos burocráticos— se considera estático, ni totalmente imparcial, ni ajeno a la probabilidad de mudar sus intereses y sus preferencias (Merino, 2013:105).

En términos de Cabrero (2005) los estudios sobre políticas públicas desde la perspectiva de las agencias gubernamentales o de los grupos sociales presentan observaciones parciales de un fenómeno más complejo; mientras que el enfoque de la acción pública permite construir un continuo analítico entre actores estatales y sociedad civil.

Se entiende por actor o actores en políticas públicas, un individuo, función, grupo, comité, equipo burocrático, una coalición o incluso el Estado, que busca interferir o moldear una política pública, es decir, los actores que participan dentro de una dinámica de una política en juego, los cuales con el pasar del tiempo se van reconociendo por las posturas de aceptación o rechazo ante una política determinada (Melstner, citado por Santibáñez, Barra y Ortiz, 2005).

Esta adopción de posturas hace que los actores entreguen o no apoyo a una iniciativa de Política Pública (Melstner, 1972), para entregar su apoyo o rechazo requieren desplegar de una gama de recursos, en el caso de los actores privados pueden utilizar diversos

instrumentos como la publicidad, los medios de comunicación, la financiación extra programática, prerrogativas de no invertir; en otras instancias se emplean recursos de tipo político como manifestaciones, paros o movilizaciones y en otros casos recursos cognitivos, un ejemplo de lo anterior son los informes, investigaciones o artículos de expertos, la utilización de estos recursos puede ser de forma aislada, gradual o también de forma conjunta (Subirats, 2005).

En el caso de los actores públicos estos usan los mismos recursos que los actores privados, sin embargo, poseen un recurso que ningún otro actor tiene que son los recursos normativos; los actores públicos constituidos por el Gobierno y el aparato Público tienen la capacidad de obligar, de acuerdo a los marcos regulatorios, a obedecer, sus decisiones se pueden entender como medidas soberanas aduciendo que corresponden al interés general, y que son fruto de la interacción y negociación entre actores y de compromisos políticos (Subirats, 2005).

El proceso político que acompaña la discusión e integración de una política pública está constituido por una serie de actores con papeles protagónicos y funciones asignadas constitucionalmente, sin embargo, existen otros actores de reparto cuya participación no es tan solemne ni definida, pero no por ello no dejan de ser influyentes (Santibáñez, et. al., 2005).

Tabla 5. Clasificación (enunciativa) de actores en las políticas públicas

Actores Públicos	Actores Privados
1. El Gobierno.	1. Empresa Privada
2. Administración Pública	2. Grupos de Interés
3. Partidos Políticos	3. Centros de Investigación
4. Organismos Internacionales	4. Medios de Comunicación

Fuente: Elaboración propia (2020) con base en el texto la racionalidad de los actores en políticas públicas: un esquema teórico para entender el funcionamiento de las democracias modernas.

Oszlak (2004) parte de la premisa que debido a la incorporación de nuevos organismos cuyos intereses van más allá de la cosmovisión de un Estado se han modificado los límites de su accionar, por tanto, el Estado ya no puede concebirse como una entidad monolítica, por el contrario debe ser visualizado en estas nuevas condiciones como un sistema en permanente flujo con la red internacional, que internamente está diferenciado

de sus pares, pero que sobre él repercuten diferencialmente demandas y contradicciones del sistema internacional.

Actualmente la globalización ha creado un entramado de relaciones entre países lo que ha significado que el Estado reformule su concepto de Soberanía, bajo esta premisa, en la esfera de las políticas públicas surgen nuevos actores conformados por organismos internacionales, los cuales tiene el poder y la capacidad de incidir en la discusión, ejecución y evaluación de las mismas.

La forma de hacer política cada vez requiere de la incorporación de nuevos constructos teóricos que den respuesta a la complejidad de los nuevos problemas sociales, en ese contexto los actores tanto públicos como privados optimizan el proceso, estos actores contribuyen al mejoramiento de hacer políticas otorgando alternativas y enriqueciendo su contenido.

El fracaso de las políticas públicas y programas gubernamentales no solo debe atribuirse al contenido de las mismas o al proceso de implementación en abstracto, sino, se debe revisar que tan eficiente es el aparato burocrático, lo anterior para concretar o implantar las decisiones gubernamentales sobre políticas públicas. Para Lindblom (1991) el hecho de administrar e implementar (actividades propias de la administración pública) son fenómenos que inciden de manera totalmente distinta y diferenciada en las políticas, además este autor se cuestiona sobre ¿cómo interfieren los diversos intereses del funcionario a la hora de implementar una política pública?, por ejemplo, los deseos del funcionario X de evitar un trabajo penoso, o verse involucrado en la implementación de una política impopular o imponerla a la fuerza, lo anterior influye en la cultura organizacional del aparato administrativo estatal, el cual se resiste al cambio o es directamente ineficaz, como resultado puede hacer que la política se modifique negativamente.

“En gran medida las políticas son el resultado de lo que los funcionarios eligen y no lo que se declaran en las decisiones visibles de políticas” (Lindblom, 1991:305).

En todas las fases analíticas de las políticas públicas se puede observar una movilización, trasfondo, e intercambios de recursos para que esta sea transformada en realidad. En el

diseño, implantación y evaluación se ponen en movimiento una serie de recursos por parte de las instituciones públicas que pasan por las finanzas, las normas, los recursos humanos y materiales hasta llegar a la persuasión, estos recursos o instrumentos son utilizados por todos los actores que están detrás de una política determinada. (Cervantes, 2004).

Los recursos en políticas públicas son medios e instrumentos que son usados e intercambiados entre los actores de las políticas públicas, los recursos pueden ser: financieros, humanos, organizativos y tecnológicos. Subirats (2005) reconoce a actores que se mueven al interior de una trama de intereses y preferencias buscando influir, bloquear o activar las decisiones gubernamentales para ello utilizan una serie de recursos o mecanismos.

II.II.III.- Política pública y política anticorrupción

El estudio de la corrupción ya sea desde la academia o desde el ámbito legal jurisdiccional es oneroso en recursos, y no existe una garantía de que los resultados obtenidos o las recomendaciones emitidas sean efectivas para plasmarse en una política anticorrupción.

En este sentido el proceso de las políticas públicas se plasma a partir de los problemas, los que se conceptualizan, se presentan al gobierno y este busca sean solucionados; las instituciones gubernamentales formulan alternativas y eligen soluciones de políticas públicas; luego, esas soluciones se implementan, se evalúan y se revisan (Sabatier, 2010).

Retomando lo establecido en los apartados anteriores una política pública la conceptualizamos como el conjunto de acciones y decisiones llevadas a cabo por diversos actores: económicos, sociales y políticos, con la finalidad de resolver un problema definido políticamente como público (Fuenmayor, 2017).

Cuando las decisiones de política se toman obedeciendo al fin de maximizar el bienestar se reduce la posibilidad de que exista corrupción en las mismas, en contraste, si se realizan para obtener beneficios privados, abusando de las atribuciones de la función pública, estaremos en presencia de una corrupción institucional, esto no implica que los

actos de corrupción sean cometidos unilateralmente por funcionarios, al contrario, en muchas ocasiones estos actúan en connivencia con particulares (individuos o empresas), el abuso de la función pública no siempre implica la violación de una ley o norma jurídica, sino que existen diversas circunstancias que sesgan el proceso de políticas en favor de intereses particulares, pero que son difíciles de tipificar o de procesar como delitos.

La construcción de una política como proceso está compuesto de al menos, cuatro momentos el primero se refiere a la selección de una teoría de entrada, que es indispensable para seleccionar los problemas públicos que eventualmente serán motivo de una intervención del Estado (y que reclama un método y una racionalidad previamente adoptadas); el segundo es el diseño de un mapa de ruta, basado en la definición del problema seleccionado y en la planeación de la acción a seguir (que incluye una argumentación definida y un análisis de las restricciones que la política pública habrá de enfrentar); el tercero es la acción misma, el campo de batalla, que a su vez está sujeta a las condiciones propias de la implementación en la que habrá de desenvolverse la puesta en acción de la política pública ya diseñada; y finalmente, la evaluación, a través de la cual habrán de estimarse los resultados de cada una de las acciones emprendidas, conforme a los objetivos y los procesos establecidos (Merino, 2013).

No existe una definición consensuada sobre lo que sería anticorrupción, sin embargo, podemos señalar claramente que se trata de un prefijo y una palabra, el prefijo anti indica lo opuesto o que lucha contra algo, y por corrupción pues encontramos que se trata de la transgresión de un marco normativo por parte de uno o varios decisores con el objeto de generar una ventaja o ganancia para él o para otro a cambio de una contra prestación, en detrimento del bien o servicio público (Martínez, 2018).

La anticorrupción se trata de acciones ya sea públicas o privadas, que tienen por objeto la creación de políticas, normas o programas cuyo objeto busca la prevención, reducción, investigación, restricción, persecución, cumplimiento, enjuiciamiento, reparación o sanción de los actos que transgredan un marco normativo, mediante el cual se conduce las actividades, entes, recursos u objetivos públicos del Estado y de redundan en un daño social.

El término acciones anticorrupción permite englobar diversos actos de combate frontal a la corrupción, estas actividades se dividen en tres amplias categorías: programas integrados de lucha contra la corrupción, nueva legislación dirigida a reducir los incentivos para la corrupción y adopción de convenios internacionales y afiliación en coaliciones internacionales contra la corrupción (Rousso, en Ackerman, 2006).

Siguiendo esta categorización, se comprende que las acciones anticorrupción, se puede clasificar de forma general en las denominadas actividades anti-corrupción como un género dentro del cual se pueden ubicar especies de actividades anticorrupción tales como: reformas, políticas públicas, planes o programas, que los Estados han realizado o están realizando para combatir el fenómeno. De las categorías generales se desprende características específicas, mismas que son clasificadas como funciones elementales de combate a la corrupción. Las características anticorrupción se clasifican en funciones y tareas: funciones principales contra la corrupción: investigación y enjuiciamiento; prevención; educación y concientización; coordinación; y monitoreo e investigación. Estas funciones se reflejan en las siguientes tareas anticorrupción: recibir y responder a las quejas; reunir inteligencia, realizar monitoreo y realizar investigaciones; llevar a cabo procesamientos; emitir órdenes administrativas; implementar investigación preventiva, análisis y asistencia técnica; proporcionar orientación sobre políticas éticas [...]. (OECD, 2008: 22). (Martínez, 2018: 230).

La política anticorrupción se enfoca, en dar solución a un problema en concreto: la incapacidad que ha tenido tanto el Estado como la sociedad para controlar la corrupción, prevenirla, investigarla y sancionarla (PNA, 2020).

De manera amplia la lucha contra la corrupción se desarrolla a través de actividades anticorrupción, las cuales tienen objetivos o funciones específicas en la materia, mismos que a su vez implican una serie de tareas o labores.

La construcción de políticas anticorrupción es un proceso, que está ligado no sólo a la capacidad política, sino también a la capacidad institucional y de gestión, el avance hacia el objetivo final de contar con políticas efectivas y sostenibles anticorrupción, tiene que pasar por distintos niveles, no solo es importante reconocer la presencia de prácticas corruptas como problema público y de gobernabilidad, sino también traducir ese reconocimiento a una acción política e institucional. Ofrecer alternativas para abordar el

problema es otro paso importante, al igual que la elaboración de una agenda mínima de prioridades, otro aspecto es ya una secuencia de acciones que conduzcan (o se traduzcan) a una respuesta/política (policy) más o menos institucionalizada (Berthin, 2008).

II.II.IV.- Enfoques de política anticorrupción

Los marcos normativos internacionales y regionales, al igual que los nacionales, ofrecen una orientación para diseñar, implementar y evaluar políticas anticorrupción, la construcción e implementación de políticas anticorrupción no es un proceso lineal y/o automático, la institucionalización de políticas de transparencia u otras políticas anticorrupción, implica una articulación de estrategias concretas para fortalecer el Estado y la gobernabilidad democrática, la asignación de competencias y la presencia o ausencia de capacidades anticorrupción.

Si bien los marcos normativos regionales e internacionales pueden sustentar las primeras orientaciones en lo tocante a la promoción de la transparencia y el combate a la corrupción, así mismo, financiar proyectos y/o programas, también pueden promover estas acciones anticorrupción solo como fines y medios de una política (policy) más amplia de gobernabilidad nacional (Berthin, 2008).

Una política anticorrupción puede ser definida como un fin y medio para mejorar la gobernabilidad democrática, implica reevaluar por un lado el papel del Estado y sus instituciones para asumir el liderazgo proactivo no solo para articular políticas en pro de la transparencia y la anticorrupción, desde arriba hacia abajo y vice-versa, y en el interior del aparato estatal, sino también para promover alianzas estratégicas con las organizaciones sociales y la ciudadanía. Eso implica que, antes de diseñar cualquier política de transparencia y anticorrupción, es importante dimensionar su factibilidad política, en términos de legitimización, capacidad y asignación de recursos. También habrá que tener en cuenta su viabilidad operativa y administrativa, de tal forma que las actividades priorizadas puedan realizarse a través de la organización existente y/o con la ayuda de otras que puedan ser inducidas a contribuir al objetivo organizativo. Finalmente, si bien no menos importante, su factibilidad social, en la medida en que las

organizaciones sociales y la ciudadanía, no solo son un actor activo y parte integral de la política anticorrupción, sino también en la medida en que asumen un compromiso.

Las actividades anticorrupción pueden ubicarse en dos enfoques generales, el internacional y el nacional, dentro de los cuales surge un enfoque medio que la literatura denomina enfoque multisectorial de lucha contra la corrupción, al interior de esta clasificación de actividades podemos ubicar tres aspectos generales de participación multisectorial de combate a la corrupción (Martínez, 2018: 231).

- 1.- Crear nueva legislación o reformar la existente;
- 2.- Construir alianzas con otros países y organizaciones por medio de la firma de convenios contra la corrupción;
- 3.- La implementación de un programa integral contra la corrupción.

De esta forma la política internacional delineó la estrategia de combate a la corrupción, en muchos casos la política anticorrupción nacional surgió a la par de la internacional o coaccionada por ésta, mediante una tarea multisectorial. Hasta antes de 1996, la corrupción en los países era considerado asunto de política interna, donde las directivas y recomendaciones internacionales sobre desarrollo no tenían cabida (Kaufmann, 2006). En cuanto a la política mexicana los instrumentos internacionales aplicados en el proceso legislativo son de gran importancia, ya que constituyen el piso sobre el cual se edificarán políticas públicas, así como la influencia que durante las dos últimas décadas han cobrado organismos internacionales, no sólo en materia económica, sino para promover la construcción de instituciones eficientes y en general, la consolidación de la democracia.

En la misma dirección las políticas institucionalizadas reconocen la participación de actores institucionales (públicos) como el ejecutivo y el Legislativo, así como la sociedad civil y centros de investigación (actores no institucionales o privados), pero que convergen en la decisión legislativa de acuerdo con la capacidad de integración de canales de participación ciudadana más o menos abiertos o vinculatorios (marcos normativos de la participación); así como a la capacidad de incidencia de los propios grupos en términos de sus propios intereses: particulares si se trata de grupos de presión o asistenciales o colectivos que incluye a grupos académicos o profesionales que coadyuvan o proporcionan información retrospectiva y prospectiva de las políticas, así como del

conocimiento que poseen para integrarse al proceso de argumentación e influir en la elaboración, gestión o interpretación de las políticas públicas (Pérez, 2018:52-53).

Cada gobierno elige igualmente un enfoque de cómo prevenir y sancionar las prácticas corruptas, algunos países han optado por desarrollar amplias estrategias nacionales contra la corrupción algunas de las cuales contienen centenares de medidas mientras que otros adoptan políticas más selectivas enfocadas en mejorar la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas en determinadas áreas clave de la administración pública. Otros países, como es el caso de mexicano han preferido integrar las medidas anticorrupción en reformas más amplias del sector público (UNODC, 2013).

Por lo mismo, requiere un conjunto de medidas y de acciones en múltiples frentes para su combate efectivo. Una reforma integral contra la corrupción, como lo sugirieron los académicos, los especialistas y los representantes de la sociedad civil y de diversas instituciones gubernamentales, tenía que incorporar los dos enfoques más importantes (Pérez, 2018: 57).

1. Enfoque preventivo

- ✓ Con controles y sanciones que desalienten la corrupción;
- ✓ Transparencia en las acciones gubernamentales;
- ✓ Con incentivos para que los servidores públicos no se corrompan;
- ✓ Participación ciudadana para monitorear y fiscalizar de manera permanentemente al gobierno; y
- ✓ Rendición de Cuentas.

2. Enfoque punitivo

- ✓ Con la coordinación de instancias responsables de fiscalizar, supervisar y controlar las funciones y el presupuesto públicos;
- ✓ Con adecuados y eficaces instrumentos persecutorios para sancionar actos de corrupción;
- ✓ Marco jurídico claro, preciso y severo contra la corrupción en todas sus modalidades y espacios; y
- ✓ Persecución y sanción de la corrupción en el sector privado, que vaya contra el corruptor y contra el corrompido.

En suma, las políticas anticorrupción están siempre impregnadas de decisiones legislativas, donde de manera informal o formal, encuadran la participación de actores facultados, como los legisladores, el ejecutivo y sus cuerpos administrativos así como la sociedad civil representada por los grupos de presión, o grupos profesionales y/o académicos, cuyo propósito es influir, modificar, alterar, transformar, regular e incluso construir políticas donde el dominio no sea sólo gubernamental y de una forma u otra pueda prevenir y sancionar la corrupción.

El secreto de una reforma exitosa es cambiar las políticas y los sistemas, en lugar de buscar a culpables aislados, agregar nuevas leyes y reglamentos, o pedir una renovación moral. Donde hay la combinación de monopolio más la discreción oficial menos la rendición de cuentas, tenderemos a encontrar la corrupción. Estas reformas y programas, en inicio deben atender las necesidades más cercanas, es decir combatir la corrupción mediante estrategias que permitan el desarrollo e implementación de las nuevas instituciones anticorrupción. Tener una estrategia también significa que, por lo general, no debemos atacar todas las formas de corrupción a la vez, debemos distinguir varios tipos de corrupción y reconocer que no todas son igual de dañinas [...] la corrupción sistémica en la policía suele ser más perniciosa que la corrupción en departamento de licencias de conducir (Klitgaard, 2000: 27).

II.III.- Institucionalismo y neoinstitucionalismo

La trascendencia de las instituciones depende de su rol en la sociedad y en el Estado, estas se caracterizan por expresar valores, visiones, hábitos y normas que permiten moldear al ser humano a través de interacciones e incentivos.

Las instituciones son las reglas del juego que autorizan y limitan conductas en una sociedad, es decir, son las limitaciones creadas por el hombre para dar forma a la interacción humana, las instituciones son el tipo de estructuras que más importan en la esfera social ellas constituyen el tejido de la vida social; el creciente reconocimiento del papel de las instituciones en la vida social implica advertir que gran parte de la interacción y de la actividad humana está estructurada en términos de reglas explícitas o implícitas (Hodgson, 2006).

Una institución dista de ser un órgano ligado estrechamente al Estado, y, funge como un vínculo, que, dada la interdependencia con la vida colectiva, están en constante

retroalimentación: Estado, sociedad y gobierno. Pero cuál es el funcionamiento de una institución, como elemento regulador de la acción social, sin remitirse a ser una estructura restrictiva. Las instituciones presentan una dualidad de restricción/libertad: todas las instituciones son estructuras de programas o reglas que establecen identidades y líneas de actividad, de esta manera las instituciones incluyen acciones programadas o repuestas comunes (Jepperson, 1993: 198).

Las instituciones tienen la capacidad de develar, guiar y explicar a través de las complejidades, imbricaciones y turbulencia de la política si se analizan más allá de los planteamientos metodológicos del simple institucionalismo y de los paradigmas de la racionalidad instrumental, una concepción limitada de la estructura social y la falta de análisis de las relaciones entre los procesos de acción y cambio sociales en las esferas de la sociedad, Estado y mercado (Vargas, 2008).

El institucionalismo surge en la primera mitad del siglo XX, teniendo una orientación descriptiva y usando el razonamiento inductivo, la base de esta corriente son las instituciones como reglas del funcionamiento de la sociedad, y no son más que la acción del gobierno en los campos organizacionales. Así mismo, las instituciones actúan como recursos de los agentes y actores para obtener el logro de sus objetivos y representan la unidad para analizar la realidad económica y política.

Para los institucionalistas, la cooperación se sostiene a través de mecanismos iterativos (repetitivos) en los que la amenaza de replicación junto con la facilitación de flujos de información y mecanismos de monitoreo detienen los peligros. Las instituciones son puntos focales para la cooperación, proveen tareas de monitoreo e información, que entregan ganancias distribucionales. Los institucionalistas analizan el conflicto, el poder y la política en el cambio institucional, en el cual existe una separación entre las esferas pública y privada, entre lo administrativo y lo político (Ibíd., 2008: 47).

El institucionalismo (Commons, 1950) considera que las instituciones existentes en un tiempo determinado representan soluciones imperfectas y pragmáticas a los conflictos pasados, así pues, la creación y mantenimiento de las instituciones pone en peligro el equilibrio y la estabilidad del sistema.

Los Estados crean las instituciones a fin de solucionar (Vargas, 2008):

- ✓ Problemas de acción colectiva.
- ✓ Reducir costos de transacción.
- ✓ Disminuir incentivos de corrupción.
- ✓ Facilitar flujos informacionales.
- ✓ Distribuyendo las capacidades de forma más equitativa.

Para Peters (2003) se puede conceptualizar al institucionalismo mediante cinco características básicas:

1) Legalismo: estriba en el estudio de las leyes para dar una interpretación oportuna de la acción gubernamental; además de marcar las pautas y normas que han de incidir directamente en la acción individual.

2) Formalismo: dada la importancia de la estructura para determinar el comportamiento, su inclinación considera que las estructuras políticas deben ser vistas como el factor determinante de un sistema, por ello, deja un espacio muy estrecho a la idea de que la influencia del individuo incide en el curso de la acción gubernamental.

3) Holismo: viejos institucionalistas, a través del enfoque legalista, hacían la comparación entre sistemas para obtener alguna variación, esto, sin analizar la institución individual. Dejaba entonces, el análisis vulnerable a la formulación de generalizaciones, lo que, en un punto freno la formulación de nuevas teorías.

4) Historicismo: visto por los viejos institucionalistas como una pauta de relación y construcción a largo plazo, ponían especial atención en la incidencia de las acciones del Estado sobre la sociedad, y su interdependencia con la acción social.

5) Normativo: debido a que los viejos institucionalistas tenían una gran preocupación por la construcción normativa, su trabajo no podía ser científico (en el sentido positivista); pues, se dejaban totalmente para el perfeccionamiento del gobierno.

Es verdad que los gobiernos y los agentes no siempre crean buenas instituciones o no tienen los incentivos para hacerlo, el nuevo institucionalismo contribuye no sólo al entendimiento del papel de las instituciones, sino a la formulación de políticas públicas.

El neoinstitucionalismo que aglutina enfoques históricos, sociológicos y de la elección racional, surge a principios de la década pasada como un conjunto de reglas que determinan los procesos de la reforma institucional a partir de los marcos de incentivos y restricciones impuestos a los comportamientos de los diferentes agentes y actores económicos, sociales y políticos para la formulación e implantación de políticas públicas y que tienen un impacto en los resultados medidos en términos de crecimiento y desarrollo. Los defensores del nuevo institucionalismo (March and Olsen, 1989; Powell and DiMaggio, 1981; Steinmo, Thelen and Longstreth, 1992; Thelen, 2004; Streeck and Thelen, 2005) claman que las instituciones pueden manejar los intereses y preferencias de los individuos, sus relaciones y condiciones con las actúan, y que son afectadas por la agencia (Vargas, 2008).

El nuevo institucionalismo es un enfoque capaz de explicar las políticas públicas desde la perspectiva de otras disciplinas sociales, tales como la ciencia política y la sociología (Farfán, 2007) desde este enfoque, la presente investigación ofrece al lector un modelo de análisis basado en el papel de las instituciones, su impacto, estructura operacional.

Uno de los teóricos más importantes del nuevo institucionalismo, Douglass C. North (1990) apunta que las instituciones son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana y estructuran incentivos en el intercambio, sea político, social o económico. Una parte esencial del funcionamiento de las instituciones es lo costoso que resulta conocer las violaciones y aplicar el castigo.

Los orígenes del nuevo institucionalismo nos remiten a observar, primordialmente, la ruptura discursiva entre la institución y la sociedad, pues el individuo ha olvidado el fin colectivo y se ha decantado por la búsqueda del interés particular. La incidencia de las instituciones en la creación de un marco normativo es parte fundamental de la sociedad, pues coadyuva al desarrollo y convergencia de factores económicos, políticos y sociales objeto del ejercicio activo de normas o reglas, el nuevo institucionalismo, entonces, aparece con el objetivo de fomentar propósitos colectivos, a través de revalorizar y crear instituciones que sean actor del alcance de nuevos fines que tengan impacto en la sociedad y estén totalmente ligadas al gobierno (Rangel, 2018: 17).

El neoinstitucionalismo es útil para explicar el funcionamiento de las organizaciones (empresas) o de otras instituciones de la sociedad o del Estado como la escuela, los sindicatos o la administración pública (Farfán, 2007).

El neoinstitucionalismo se acomoda mejor al estudio de las instituciones del Estado y al análisis de las relaciones de poder en un ámbito más amplio (Farfán, 2007), el análisis institucional responde además a un efecto acumulativo de la moderna transformación de las instituciones sociales que han crecido y se han hecho considerablemente más complejas, eficaces e influyentes en la sociedad contemporánea (March y Olsen, 1993).

Existe una postura neoinstitucionalista, según la cual, las instituciones son consideradas como la variable independiente que explica la particularidad de los procesos sociopolíticos construyendo así un núcleo analítico, es decir, el neoinstitucionalismo complementa la comprensión de la política a través de la estructura de las instituciones como unidad básica de análisis (March y Olsen, 1993).

En un primer momento, el institucionalismo y ahora el neoinstitucionalismo han permitido examinar la influencia que el ordenamiento legal ejerce sobre la dinámica de la sociedad, así Rhodes (1997) establece que el institucionalismo es uno de los pilares principales de la ciencia política, que se centra en las reglas, procedimientos y organizaciones formales de un sistema de gobierno.

Su metodología tiene un carácter institucional-descriptivo, formal-legal e histórico-comparativo, utiliza técnicas del historiador y del jurista, y pretende explicar, por una parte, la relación entre la estructura y la democracia y, por otra, de qué modo las reglas, procedimientos y organizaciones formales determinan o no el comportamiento político (Ibíd., 1997: 65).

Como un enfoque de las ciencias sociales, el institucionalismo y el neoinstitucionalismo buscan interpretar, describir y dar respuesta a cuál es el funcionamiento y efectividad de las instituciones, sin embargo, se considera que cada sociedad posee características específicas (una serie de instituciones de carácter social, político, económico y cultural).

Así, de una parte, a diferencia del enfoque descriptivo del viejo institucionalismo, en el neoinstitucionalismo existe una preocupación por el desarrollo de teorías y métodos analíticos. Es decir, se busca analizar la lógica de la estructura y organización de las

instituciones (variables dependientes), pero, sobre todo, explicar su incidencia en otros fenómenos (variables independientes). De otra parte, el neoinstitucionalismo enfatiza el análisis del comportamiento actual de las instituciones y no solamente –como en el viejo institucionalismo- los aspectos formales y estructurales. Finalmente, en el análisis institucional contemporáneo se observa un interés por entender los efectos de las instituciones sobre las decisiones en términos de políticas públicas, contrario a la falta de atención que el viejo institucionalismo mostraba en la acción del gobierno (Peters, 2001: 306).

El tratamiento de la problemática de por qué el nuevo y el institucionalismo estriba en establecer que el concepto de nuevo institucionalismo nace dentro de las instituciones, y el institucionalismo a partir de una perspectiva sociológica, que enmarca los problemas de la institución en un marco legalista: entonces, el nuevo institucionalismo, da respuesta a través de la abstracción del sistema político y hace más formal el estudio institucional.

Es importante puntualizar que la concepción del nuevo institucionalismo, ve a las instituciones no sólo como la base de cualquier sistema político, sino que, afecta al desempeño de los actores y la dinámica de los procesos sociales y políticos estableciendo las reglas del juego (Montecinos, 2005).

II.III.I.- Neoinstitucionalismo normativo (NIN)

Las instituciones afectan a la sociedad de diversas maneras, obligándonos a actuar de una forma u otra, estas conductas deben ser reguladas a través de reglas institucionales ya que en ellas se entrelazan lo público, lo privado y lo social.

Todo lo que, en una sociedad dada, toma la forma de un dispositivo organizado, sobre el funcionamiento o la reproducción de esta sociedad, resultante de una voluntad original (acto de instituir) y de una adhesión, al menos tácita, a su legitimidad supuesta. La institución implica necesariamente valores y normas (que pueden ser usuales, reglamentarios o también enunciarse en forma de códigos), siempre explícitos, tendiendo a generar en los miembros de la sociedad en cuestiones de comportamientos estereotipados que pueden ser de simple manera de ser o, más a menudo, personificarse en papeles bien definidos. Malinowski dice a este respecto que cada uno debe poder evaluar precisamente la conformidad de los comportamientos a las normas de institución, además es frecuente pero no necesario que una institución implique agentes (o incluso

toda una administración) regulados, aunque no exista una estructura de autoridad particular, es usual que se posea un sistema de sanciones (positivas y negativas) y un conjunto de ritos de paso (laicos o religiosos) (Bonte e Izard, 1991 en González-Campo, 2017: 13-14).

La corriente normativa profundiza en el resultado como proceso de evaluación interna que se expresa en la dinámica organizacional en la que se comparten valores colectivos, el nexo entre sociedad y Estado, así como entre ciudadanos y gobierno tiene como base reglas (incentivos y límites) que contribuyen a formar ambientes que aseguran el desarrollo de la sociedad, de esta forma las normas son la expresión más acabada de como las instituciones regulan.

El institucionalismo normativo redescubre las instituciones en la ciencia política. Sin embargo, los trabajos más normativos de la disciplina de la ciencia política son la corriente normativa. Cabe resaltar que esta es la corriente que mejor lo hace, ya que los cambios se dan por la implementación, eliminación y apropiación de normas y reglas tanto culturales como sociales y que se producirán en función de la modernización sociocultural (Vargas, 2008: 51-52).

El neoinstitucionalismo normativo enfatiza las funciones de las organizaciones que componen el gobierno, estas regulan el comportamiento social y su ambiente, por lo que el cambio de este entorno requiere también de cambios institucionales (Vargas, 2008).

El Nuevo Institucionalismo Normativo (NIN) el funcionamiento de los organismos reguladores se determina por reglas formales e informales en una lógica de lo más apropiado (March y Olsen, 1989). La teoría neoinstitucionalista argumenta que la importancia de los marcos de referencia normativos y las reglas de comportamiento para guiar, constreñir, y crear poder en las organizaciones las que se consideran consisten de estructuras y actividades cognitivas, normativas y regulativas que dan significado al comportamiento social (Vargas, 2008a: 13)

Este enfoque le concede una atención especial a los mecanismos, a través de los cuales, los individuos y organizaciones toman decisiones colectivas (Hernández, 2010). Desde la perspectiva del nuevo institucionalismo normativo se pretende, hacer incidir a la institución en la conducta humana, a través del fomento de valores colectivos, que

fomenten el ejercicio activo de los individuos dentro de la sociedad, pues, las instituciones son un paliativo que, de forma directa o indirecta, incentivan la colectividad.

El institucionalismo normativo enfatiza las funciones que desempeñan organizaciones que componen el gobierno de las sociedades consideradas como instituciones que actúan dando forma a sus medios ambientes. Las instituciones regulan el comportamiento social y su ambiente económico, por lo que el cambio de este entorno requiere también de cambios institucionales. Los cambios se producen a través de procesos de adaptación complejos que transforman incrementalmente las reglas, las normas y los mitos que regulan la organización. La tensión entre el medio ambiente y la organización genera el cambio. Las tensiones del medio ambiente presionan para cambiar el arreglo institucional existente. Las rutinas y las prácticas organizacionales incitan a la estabilidad y continuidad. El neoinstitucionalismo normativo fundamenta el cambio en armonizar las reglas, identidades y situaciones, a partir de reformas que consideren la cultura organizacional que se pretenda modificar. Bajo este enfoque, el cambio se induce mediante reformas administrativas, aunque no siempre se logra por las dificultades para controlarlo y finalmente se realicen más reformas y no los cambios deseados. De acuerdo al neoinstitucionalismo normativo, los actores no toman sus decisiones en función de un cálculo racional de sus preferencias, sino de las normas y las tradiciones de la organización. Así, las decisiones públicas se legitiman por las formas (Vargas, 2008a: 13-14).

El supuesto fundamental sobre el que se apoya el NIN es que los individuos son vistos como agentes seguidores de reglas, que incluyen códigos de conducta, costumbres, convenciones formales e informales, estas reglas son socialmente construidas y adquieren validez en tanto que son aceptadas, aun cuando no se distinga la formalidad e informalidad en ellas. De acuerdo a March y Olsen (1989) estas reglas son descritas como las rutinas, procedimientos, convenciones, roles, estrategias, formas organizacionales, son importantes para la actividad organizacional ya que ellas establecen los mecanismos de distribución de la información y porque limitan los procesos de tomas de decisiones, de ahí que estas normas puedan ser impuestas, aprendidas o internalizadas mediante un proceso de socialización y se convierten en expectativas compartidas entre los individuos.

North (1993) al analizar el papel del estado desde el punto de vista del neoinstitucionalismo el objetivo es determinar la eficiencia de las reglas de juego que ha creado, estas reglas son limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana, además reducen la incertidumbre por el hecho que proporcionan una estructura a la vida diaria, constituyendo una guía para la interacción social.

Los actores políticos no son individuos fragmentados, sino que se deben a su comunidad, lo importante es la buena institución que forjara buenos ciudadanos, estas instituciones son reglas que tienen el propósito de definir la forma en que el juego se desarrollara (Ibíd., 1993).

II.III.II.- Enfoque amplio de la corrupción institucional

La corrupción se representa con la metáfora de la enfermedad o de la manzana podrida, este fenómeno es lesivo para el interés público desde el momento que produce daños y costos a la sociedad. La corrupción es un sistema de incentivos que favorece a unos pocos a costa del beneficio social.

Las instituciones políticas son calificadas como más o menos corruptas, incluso varios autores afirman que una institución puede ser corrupta incluso si sus miembros no lo son (Ferretti, 2018), es decir, el marco normativo de fondo con el que son evaluadas las instituciones, en tanto que corruptas o no, es la percepción de la sociedad. Si el gobierno democrático tiene como fundamento la soberanía del pueblo, la corrupción atenta, de diversas maneras, contra dicha soberanía. De la misma manera John Stuart Mill (2004) considera que uno de los peligros a los que está expuesta una comunidad política consiste en que el cuerpo representativo se halle bajo la influencia de intereses no identificados con el bien común y Montesquieu (2003) afirma que cuando los gobiernos se corrompen, las mejores leyes se transforman en malas y se vuelven contra el Estado; cuando los principios son sanos, las leyes malas surten el efecto de las buenas, porque la fuerza del principio lo hace todo (Page, 2018).

La forma más sencilla para definir a la corrupción institucional es la decadencia o la desviación de los propósitos institucionales, las decisiones políticas capturadas de igual forma son una manifestación de está.

Se ha estudiado la corrupción desde diferentes ángulos y antecedentes teóricos sugieren alejarse de la comprensión de la corrupción como una cuestión de manzanas podridas (o de titulares de cargos públicos que abusan del poder público para beneficio privado) que necesitan aislarse para erradicar la corrupción. En cambio, argumentan, las instituciones mismas pueden ser barriles malos, un entorno que no solo permite la corrupción política, sino que a veces incluso crea incentivos para ello, a saber, la corrupción política aquí no es solo un error individual, sino que es más importante un problema relacionado con procesos y propósitos institucionales.

Thompson (1995) argumentó que cuando la corrupción se atrinchera en las prácticas y rutinas institucionales tiene un impacto político y social más profundo que la fechoría individual, y sus consecuencias negativas perduran mucho más allá del tiempo en que los individuos corruptos permanecen en el cargo.

La corrupción institucional siempre puede ser rastreada a la censurable conducta corrupta de los agentes individuales, ciertas instancias de comportamiento corrupto difunden sus efectos e inclinan de una manera que subvierte (y no simplemente viola) las reglas públicas que gobiernan una institución (Page, 2018) las instituciones son organizaciones, consistentes en una estructura encarnada (es decir, ocupada por personas humanas) de roles diferenciados. Cada función se encarga de un poder específico que está regulado por un mandato específico que describe un conjunto de reglas, obligaciones, objetivos, tareas, y los privilegios asociados a ella, tanto las reglas que rigen una institución como los términos del mandato son públicos, en el sentido de que generalmente son conocidos y accesibles, la conducta de los funcionarios sólo puede ser guiada por referencia a la letra del mandato (acciones fundadas y motivadas, principio jurídico de legalidad)¹⁰.

¹⁰ Época: Séptima Época Registro: 394216 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Apéndice de 1995 Tomo VI, Parte SCJN Materia(s): Común Tesis: 260 Página: 175 FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.

De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

La definición de los roles de los funcionarios y la comprensión específica del problema de la corrupción política que la precede, solo tiene sentido en una sociedad democrática, donde el poder es encomendado a los funcionarios por mandato público. Puede que no sea apropiado, por ejemplo, conceptualizar la corrupción en regímenes donde no existe un Estado de Derecho y los deberes de los funcionarios se especifican de otra manera, o en sociedades tan profundamente corruptas que es difícil ver patrones de legalidad en las instituciones (Ferretti, 2018).

La corrupción, constituye el abuso de la función pública para obtener beneficios privados, está se alimenta de ilegalidad y de impunidad, la expresión función pública no quiere enfatizar la identidad de las partes involucradas, sino la naturaleza del acto.

La corrupción política solo puede existir en un contexto institucional. Las instituciones se constituyen mediante reglas (reglas constitutivas) que establecen ciertas funciones (Page, 2018: 11).

Los ciudadanos tienen el deber de defender las instituciones como garantía de la estabilidad de la justicia en el tiempo. En consecuencia, las instituciones pueden ser justas o injustas tanto en su constitución como en su funcionamiento. Las personas que participan en el diseño institucional (ciudadanos a través de la participación política directa, políticos elegidos por voto, funcionarios públicos no elegidos por voto directo) tienen la responsabilidad de garantizar que los requisitos legales de cada institución satisfagan los principios de justicia. Sin embargo, las instituciones también deben mantenerse en el camino correcto en su funcionamiento, y esto es principalmente responsabilidad de los funcionarios que operan en esas instituciones (Ferretti, 2018).

La corrupción que se aborda no describe simplemente al incumplimiento de las normas institucionales o la contribución adecuada a los propósitos institucionales (por ejemplo, puede haber negligencia), ni se refiere a juicios sobre el carácter de los titulares de cargos individuales, sino que describe una clase específica de comportamiento, cuando, en el

ejercicio de su cargo, utiliza su mandato de poder para la consecución de una agenda cuya justificación puede no soportar una prueba de responsabilidad pública.

Lo que se subraya es que el acto corrupto supone la explotación indebida de atribuciones propias de la función pública con el fin de extraer ganancias privadas, es importante hacer algunas acotaciones y aclaraciones adicionales respecto a la definición de corrupción institucional en primer lugar, el foco estará en acciones que involucran a funcionarios públicos, ya sea actuando de manera unilateral o en complicidad con particulares (individuos o empresas), esto obedece a dos razones; por una parte, hay una preocupación específica por prevenir el uso indebido de los recursos públicos (la naturaleza comunal de los recursos en cuestión crea desafíos particulares para la tarea de monitorear su gestión y aplicación) si bien actos ocurridos enteramente dentro de la esfera privada pueden ser calificados de corruptos en algunos contextos estos no serán abordados en esta investigación, en segundo lugar, el beneficio privado que se extrae de un intercambio corrupto no es necesariamente monetario, sino que puede tomar formas alternativas (por ejemplo, apoyo político), es así, que el abuso de la función pública no siempre implica la violación de una regla formal, con lo anterior se quiere decir que fomentar la integridad en las políticas públicas va más allá de la prevención de actos delictivos que estén recogidos en las leyes, el objetivo es evitar factores que sesguen o distorsionen las decisiones en favor de intereses privados.

Lo público de la corrupción lesiona al gobierno, de igual forma denota la relación de complicidad existente en los diversos ámbitos de la administración pública, al final termina convirtiéndose en un sistema o red de favores, pervirtiendo los fines del Estado.

II.III.III Elementos de la corrupción institucional

Retomando los aspectos más importantes de la corrupción institucional tenemos que la corrupción es un proceso social y político, el cual no es exclusivo de un sector (poder legislativo, ejecutivo, judicial) el cual implica una relación entre agentes, sin embargo, también responde a un contexto específico.

La corrupción institucional se gesta cuando los intereses privados distorsionan los propósitos públicos, influenciando el gobierno sin consideración por el proceso democrático (Thompson, 2013). Estos propósitos expresan valores centrales que se

busca proteger y promover mediante la existencia de ciertas instituciones (aunque, por cierto, no únicamente mediante ellas). La corrupción es institucional en la medida en que:

- ✓ El beneficio que recibe quien es corrompido es más institucional que personal, y
- ✓ La ventaja o “servicio” que el funcionario proporciona toma la forma del acceso más que el de la acción y
- ✓ La conexión entre la ganancia y la ventaja manifiesta una tendencia
- ✓ Que con la conducta se genere un menos cabo al servicio público y/o un detrimento a la hacienda pública.
- ✓ El actor o actores, no se limitan a un campo de actividad específica y lo que los caracteriza es su competencia (facultad) para tomar decisiones en virtud de la posición que ocupan en el sistema normativo o de papel social que desempeña.
- ✓ Los deberes posicionales son aquellos que se adquieren cuando se asume un deber dentro del sistema normativo y deben ser distinguidos de los llamados deberes naturales, que son aquellos que valen para todos los individuos.
- ✓ La corrupción es un delito o una infracción que implica la violación de alguna obligación por parte de un tomador de decisiones (servidor público). Si se acepta que las obligaciones son deberes adquiridos por la aceptación expresa o tácita de una determinada posición, la corrupción implica siempre un acto de deslealtad hacia el sistema normativo.
- ✓ El acto o actividad corrupta requiere, además del decisor, la intervención de una o más personas. Es un acto participativo en que una de las partes trata de influir el comportamiento de la otra por medio de promesas, amenazas o prestaciones prohibidas por el sistema normativo.
- ✓ El objetivo que persigue este tipo de influencia es la obtención de un beneficio o una ganancia para las partes que participan en la acción corrupta. Estos beneficios son casi siempre de índole económica, pero no excluye la posibilidad de otro tipo de gratificación no evaluable en dinero.

Los beneficios en la corrupción institucional son más institucionales o políticos que personales (sin embargo existen excepciones) cuando lo que cuenta como ganancia no es una suma de dinero, sino el tipo de beneficio que, por ejemplo, recibe un candidato

cuando algunos privados financian su campaña, por otra parte, la ventaja o servicio otorgado a cambio de la ganancia entendido como acceso más que como acción, se refiere al hecho de que quien recibe la ganancia no realiza algo específico a cambio, presentándose una mayor oportunidad (que otros ciudadanos) de ejercer influencia: esto es lo que se llama ventaja institucional (Thompson, 2018).

La corrupción de las prácticas institucionales no es simplemente una violación de las reglas, sino un proceso que subvierte y modifica las reglas reales que gobiernan esa institución, debido a que la calidad y la cantidad de las relaciones entre los miembros de una institución que crean un fenómeno de favores, se distinguen tres tipologías sumativa, morfológica y sistémica (Ferretti, 2018).

El primer tipo de corrupción institucional tiene un carácter sumativo, cuando muchos de los funcionarios de una institución son corruptos, podemos decir que la institución misma es corrupta, en este caso, la suma del comportamiento individual culpable socava la razón de ser de la institución. Por ejemplo, si un trabajador aduanal permite el contrabando de efectivo a granel a cambio del pago de un soborno, entonces el producto del narcotráfico puede pasar la frontera, el comportamiento del servidor público es corrupto, pero sigue existiendo normativamente la regla contra el tráfico de efectivo, en cambio, un buen número de inspectores aduanales permite el contrabando de efectivo, esto se convertirá en un canal seguro para los contrabandistas de dinero, y la regla formal contra el contrabando será sustituida por una regla informal de soborno y contrabando, por lo tanto, la acción de los funcionarios fronterizos, tomados como parte de la misma institución, crea una ruptura en la red que debería evitar que las personas pasen el contrabando de dinero, una vez establecida la regla informal de soborno y contrabando debemos tener en cuenta que política de corrupción se debe aplicar, en lugar de simplemente señalar el mal comportamiento de un servidor público (Ferretti, 2018). La suma de acciones corruptas son las que socavan a una institución, al respecto Arellano Gault (2020) afirma que en el Sistema Mexicano lo que mejor funciona son las reglas informales, no las formales ni el derecho.

Existen otros casos en los que la corrupción de las prácticas institucionales no puede explicarse simplemente por la suma de actos discretos de mal comportamiento individual,

sino, que los actos de corrupción se desarrollan concentrando la atención en la interrelación de los roles diferenciados entre servidores públicos que trabajan en una institución particular. Este tipo de corrupción morfológica obedece a las tareas y obligaciones del funcionario o servidor público (o no se sostienen en una relación de subordinación en una jerarquía) con los demás (Ferretti, 2018). Esto tiene que ver con la arquitectura de la institución, en el contexto del cual cada titular de la oficina está facultado y limitado en su acción.

Debido a esta interconexión, la corrupción de un titular de oficina en particular también puede implicar que otros titulares de cargos están incapacitados para realizar las tareas que se les encomiendan, por ejemplo, el caso de un administrador que tiene la tarea de seleccionar un grupo de expertos para buscar asesoramiento sobre los peligros de un nuevo producto farmacéutico, el administrador del soborno con el fin de designar a un experto que emitirá una opinión científica favorable, supongamos ahora que hay otros titulares de oficinas llamados a tomar una decisión sobre la autorización de comercialización de ese producto farmacéutico, basan su juicio en el informe del experto y encuentran evidencia en apoyo de la autorización de comercialización, al hacerlo, pueden defender su comportamiento individual en términos de responsabilidad pública, sin embargo, no podrían reivindicar la práctica institucional en términos de responsabilidad pública, porque todo el procedimiento se ha visto comprometido por el comportamiento corrupto de un administrador sobornado. En la corrupción morfológica todos los funcionarios que participan en esa práctica realizan acciones interrelacionadas socavado a la institución en su razón de ser (Ibíd., 2018).

El comportamiento corrupto de algunos agentes institucionales puede dar como resultado una regla o sistema de reglas paralelo, que reemplaza el sistema público de reglas, a esta situación se le denomina corrupción sistémica, es a menudo una combinación de corrupción acumulativa y morfológica, esta crea una estratificación de las prácticas, en lugar de limitarse a algunos actos aislados de individuos o grupos. La diferencia es que existe una relación causal, de incentivos y las interconexiones son tan complejas que mirar retrospectivamente en general es imposible señalar a agentes específicos de corrupción (Ibíd., 2018).

Un caso típico es un sistema corrupto de contratación pública. La corrupción sistémica debilita el funcionamiento del Estado (Morales, 2014):

- 1) ramas del sector público se vuelven fábricas de soborno, ejemplo policías y criminales,
- 2) sistema electoral corrupto: gana el que invierte más,
- 3) proyectos que transfieren bienes públicos al sector privado sin regulación. (captura del Estado por intereses).

Vale la pena señalar que, en un sistema, en el que la corrupción se convierte en la práctica de gobierno, esta prospera de una manera parasitaria en el dominio público, es decir, todas las partes en una interacción corrupta, tienen interés en mantener las reglas públicas que gobiernan una institución porque la posibilidad misma de abusar del poder del cargo que se les confía se basa en la estabilidad de esas reglas.

En los casos de la corrupción institucional sumativa o morfológica, en esta corrupción es posible identificar a los corruptos individuales, sin embargo, en la corrupción sistémica es muy compleja lo que hace sea difícil de aislar, de controlar y sancionar.

Es necesario un enfoque institucional porque en la mayoría de los casos las prácticas corruptas están tan arraigadas en la cultura política que es difícil discutir las responsabilidades de los agentes individuales, en cambio, si la corrupción institucional puede explicarse principalmente a partir de características y mecanismos institucionales, que proporcionan el trasfondo contra el cual operan los funcionarios, entonces la implicación práctica es que, para corregir la corrupción política, uno debe atender al trasfondo y las condiciones estructurales en lugar de preguntar quién es responsable (Ferretti, 2018).

La corrupción por tanto surge en los marcos institucionales débiles, es decir, que son ambiguos, omisos, inactivos, rezagados e ineficaces para evitar los daños públicos que provoca la propia corrupción, se puede rastrear al origen de la corrupción en los espacios administrativos y burocráticos del Estado, los cuales se da en los propios sistemas normativos, en efecto las normas que regulan la operación de los sistemas de gestión y operación pública contienen de manera potencial las oportunidades desfavorables que

propician las prácticas de la corrupción, por ejemplo, cuando el diseño de las instituciones es producto de imprecisiones, lagunas, vacíos y/o falta de claridad respecto a los incentivos positivos como negativos (Uvalle, 2018).

II.IV.- Calidad de la democracia y sus dimensiones

La democracia como valor, conjunta una serie de prácticas y reglas encaminadas al respeto y fomento de los derechos civiles y políticos, es decir, se desarrolla en espacios de la vida pública, encontrando su articulación en el Estado Democrático de Derecho.

No dudamos en afirmar que en la última década del siglo XX y la primera década del siglo XXI, se producen en el seno de la ciencia política interesantes debates que tienen que ver no sólo con temáticas en el orden teórico-académico y epistemológico, sino además en el campo real, cotidiano y práctico, cuestión que precisamente tiene que ver con áreas y temas medulares y trascendentales para la ciencia política referidos al desarrollo del Estado, la globalización de la democracia como ideal de vida y como tipo de ordenamiento y régimen político, y dentro del funcionamiento de la democracia cobran especial importancia asuntos como la gobernabilidad, la gobernanza, el desempeño institucional, el marco jurídico y político y la calidad de la democracia (Rivas Leone, 2015).

La calidad de la democracia, a pesar de la popularidad que ha ido adquiriendo, es un concepto complejo, que no goza de un consenso elemental respecto a su definición (Munck, 2004; Hagopian, 2005; Alcántara, 2008).

Ciertamente, si se desagrega este término en sus dos componentes, se observa que cada uno cuenta con interpretaciones muy dispares. Incluso cuando se parte de una concepción similar de democracia se puede acudir a diferentes parámetros para analizar y evaluar su nivel de calidad (Cantu, 2019).

El tema de la calidad de la democracia surge a finales del siglo XX y principios del siglo XXI como la exigencia o necesidad de introducir criterios o pautas más pertinentes y realistas por parte de la ciencia política, que permiten a nuestra disciplina examinar a las democracias contemporáneas, la mayoría de ellas (sobre todo las de América Latina, Europa del Este, África y Asia) muy por debajo de los estándares mínimos de calidad

deseables, otras con indicadores aceptables e incluso otras con altos niveles de desempeño, estabilidad y satisfacción ciudadana.

Si bien las aproximaciones conceptuales a la calidad de la democracia son muy diversas, se pueden identificar dos grandes grupos. El primero incluye las aproximaciones basadas en definiciones procedimentales de democracia, inspiradas especialmente en la noción de poliarquía de Dahl (2002). La democracia es concebida como un conjunto específico de procedimientos que regulan el acceso al poder político, esto es, como un tipo de régimen político. De acuerdo con esto, la calidad de la democracia es la capacidad de aprovechar el potencial único que la poliarquía ofrece en tanto régimen político (Corbetta y Pérez-Liñán, 2001; Altman y Pérez-Liñán 2002). El segundo grupo comprende las definiciones que amplían el contenido de la democracia con aspectos sustantivos y finalistas. La democracia no sólo implica ciertos procedimientos para seleccionar y controlar el poder político, sino también objetivos y resultados que se pretenden alcanzar, tales como el desarrollo económico, la justicia social o la igualdad, el combate a la corrupción (Barreda, 2011: 267-268).

Levine y Molina (2007) definen la calidad de la democracia como la medida en que los ciudadanos participan de forma informada en procesos de votación libres, imparciales y frecuentes; influyen en la toma de decisiones políticas; exigen responsabilidad a los gobernantes, por la medida en que estos últimos son quienes efectivamente toman las decisiones y lo hacen respondiendo a la voluntad popular.

En palabras de O'Donnell (2001) la democracia no es tan sólo un régimen democrático, sino también un modo particular de relación, entre Estado y ciudadanos y entre los propios ciudadanos, bajo un tipo de estado de derecho que, junto con la ciudadanía política, sostiene la ciudadanía civil y una red completa de rendición de cuentas.

Calidad de la democracia es proceso de participación e influencia política de la ciudadanía, la cual, depende del funcionamiento de los procesos mediante los cuales la población selecciona y controla sus gobernantes, no de la eficacia del gobierno en la solución de los problemas del país.

Morlino (2014) apunta que una democracia de calidad es una estructura institucional estable que permite que los ciudadanos alcancen la libertad e igualdad mediante el legítimo y correcto funcionamiento de sus instituciones y mecanismos.

Es decir, una democracia de calidad provee tres dimensiones de calidad:

- 1) es un régimen ampliamente legitimado que satisface por completo a sus ciudadanos (calidad en términos de resultados); 2) es un régimen en que los ciudadanos, asociaciones y comunidades que lo componen gozan de libertad e igualdad (calidad en términos de contenidos), y 3) es un régimen en que los propios ciudadanos tienen el poder de verificar y evaluar si su gobierno persigue los objetivos de libertad e igualdad dentro de las reglas del Estado de derecho (calidad en términos de procedimientos) (Morlino, 2014: 26).

En la siguiente tabla se aprecia las diversas dimensiones que plantean algunos autores los cuales parten de una concepción más acotada de democracia (como "poliarquía") y otros que lo hacen desde otra concepción más amplia, sin embargo, en todas vemos que se encuentra presente los derechos o el estado de derecho, ya que la democracia garantiza el carácter público del poder, lo anterior, solo se puede lograr mediante la aplicación de reglas constitucionales y legales.

Tabla 6. Dimensiones de la Calidad de la Democracia de acuerdo a diferentes autores

Noción de la democracia como poliarquía		
Corbetta y Pérez Liñan (2001)	Altman y Pérez Liñan (2002)	Mainwaring (2003)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Derechos políticos y libertades civiles 2. Gobernabilidad 3. Representación 4. Participación ciudadana 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Derechos civiles efectivos 2. Participación efectiva 3. Competencia efectiva 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Derechos políticos y libertades civiles
Noción de la democracia considerándola como algo más de poliarquía		
Diamond y Morlino (2004,2014)	Hagopian (2005)	Levine y Molina (2007)

I) Procedimentales 1. Estado de Derecho 2. Participación 3. Competencia 4. Accountability vertical 5. Accountability horizontal II) Sustantivas 6. Libertades (Derechos políticos y libertades civiles) 7. Igualdad III) Resultados 8. Responsiveness	I) Derecho 1. Derechos políticos y libertades civiles 2. Justicia y Estado de derecho 3. Igualdad socio económica II) Representación 4. Accountability (horizontal y vertical) 5. Responsiveness 6. Satisfacción ciudadana y participación	1. Decisión electoral 2. Participación 3. Accountability (horizontal, vertical y social) 4. Responsiveness 5. Soberanía
---	---	---

Fuente: Elaboración propia (2020) con base en el texto la calidad de la democracia: Un análisis comparado de América Latina.

La democracia se caracteriza por generar las tuercas y los tornillos, que permiten garantizar un Estado de Derecho, en el cual exista libertad civil y política, protegiendo la vida, la libertad, la propiedad de las personas, entendiendo los alcances y restricciones que en este proceso se puedan generar.

Una democracia de calidad es una buena democracia; es decir, una estructura institucional estable que hace posible la libertad y la igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos. Esto significa que una buena democracia es un régimen ampliamente legitimado que satisface por completo a los ciudadanos (calidad en términos de resultado); donde los ciudadanos, las asociaciones y las comunidades que la integran gozan de libertad e igualdad, incluso en formas y grados distintos (calidad en términos de contenido), y donde los ciudadanos tienen el poder de verificar y evaluar en qué medida el gobierno se atiene a los objetivos de libertad e igualdad de acuerdo con el Estado de derecho (calidad en términos de procedimientos) (Morlino, 2014: 39-40).

II.IV.I.- Estado de Derecho

Las más recientes corrientes en el análisis de la democracia subrayan la importancia del Estado de Derecho para su funcionamiento. Norberto Bobbio (1984) sostiene incluso que

la democracia es el gobierno de las leyes por excelencia. Para él mismo y para Kelsen (1934), la democracia (como la paz) es el fruto del derecho.

La definición misma del concepto Estado de Derecho puede llegar a ser complicada, tal como lo reconocen muchos autores incluidos en la compilación; se puede iniciar con la identificación de la amplia idea fundamental que anima la concepción: la gente debe obedecer el derecho y regirse por él, de donde se sigue que, al no hacerse distinción alguna entre diferentes tipos o clases de personas, el derecho debe ser obedecido por todas las personas: públicas o privadas, físicas o morales. Es decir, la idea fundamental del Estado de Derecho es que todos, absolutamente (gobernados y gobernantes) obedezcan al derecho, se rijan por él. Para que ello suceda, o sea, para que el derecho sea obedecido y, por tanto, sea capaz de guiar el comportamiento de las personas, es preciso que el derecho esté construido, sea hecho de alguna manera específica (Carbonell, et al., 2004: 236).

La democracia es el gobierno de las leyes en los dos sentidos que esta expresión tiene, es el gobierno *sub lege*, es decir, donde los gobernantes están limitados por el derecho entendido como la máxima expresión de la voluntad del soberano y, al mismo tiempo, como una norma general y abstracta, contraria a los mandatos dados, es también el gobierno *per leges*, mediante leyes y no mediante mandatos individuales y concretos. Las ventajas del gobierno de las leyes son la protección que se otorga a la ciudadanía en contra del abuso de poder y la igualdad de los ciudadanos frente a la norma general, abstracta y universal (Bobbio, 1984).

En el gobierno de las leyes se funda en la subordinación del poder político al derecho, podemos encontrarlo expresado en la tesis weberiana (1944) del estado moderno racional y legal, cuya legitimidad formal se funda en el ejercicio del poder conforme a las leyes. En la teoría kelseniana (1934) del ordenamiento jurídico como cadena de normas que crean poderes y de poderes que crean normas, a partir de una norma de las normas, de la que depende la validez de todas las otras normas y poderes.

La definición mínima del Estado de derecho, sugerida por Maravall (2002), se refiere a la aplicación de leyes que: 1) hayan sido conformadas y aprobadas mediante procedimientos preestablecidos; 2) no sean retroactivas sino generales, estables, claras y jerárquicamente ordenadas, y 3) sean aplicadas a casos particulares por tribunales ajenos

a la influencia política y accesibles a todos, cuyas decisiones sigan los procedimientos requeridos y establezcan el grado de culpa mediante medios ordinarios (Morlino, 2014: 126).

Las instituciones políticas están regidas por el Estado de Derecho, resaltando la primacía e igualdad ante la ley, así como la separación de poderes, la participación social en la adopción de decisiones, la legalidad, no arbitrariedad y la transparencia procesal y legal (Sistema de información legislativa, 2020).

El Estado de Derecho se rige por principios de entre los cuales se pueden mencionar las siguientes disposiciones jurídicas prospectivas, abiertas, claras y estables; creación de disposiciones jurídicas individualizadas o particulares guiadas por disposiciones generales, división de poderes, independencia judicial, debido proceso, interpretación uniforme, acceso a la jurisdicción, entre otros. Si los principios anteriores tienen plena vigencia, se genera una dinámica tanto a todo lo largo como a todo lo ancho de todas las operaciones básicas de un sistema jurídico (es decir, las técnicas penales, del remedio de daños, administrativa-regulatoria, de concesión de un beneficio público y la del acuerdo privado) hacia el dictado y aplicación correcta de normas jurídicas correctas (Carbonell, et al., 2004: 237-238).

Una característica esencial del Estado de Derecho, es el acuerdo generalizado sobre las reglas del procedimiento, no sobre principios sustantivos, es decir, con la instauración del Estado de Derecho como fórmulas de control y ejercicio del poder (Carbonell, 2004). Sin embargo, algunos académicos, como Ferrajoli¹¹, consideran que se requiere también una

¹¹ Ferrajoli, de nueva cuenta, nos invita a pensar esta conceptualización como una nueva forma de ver al Estado de derecho: un Estado de derecho garantista y recogido por los Estados constitucionales donde la mera legalidad y la estricta legalidad son sus fuentes de legitimación. En palabras del autor: en todos los casos se puede decir que la mera legalidad, al limitarse a subordinar todos los actos a la ley cualquiera que sea, coincide con su legitimación formal, mientras la estricta legalidad, al subordinar todos los actos, incluidas las leyes, a los contenidos de los derechos fundamentales, coincide con su legitimación sustancial. Superando la tradición de la primacía de lo político sobre lo jurídico, el Estado de derecho garantista se propone invertir los papeles: el derecho ya no es más un instrumento de la política; al contrario, ahora la política deberá ser el instrumento del derecho, sometida, en todos los casos a los vínculos normativos constitucionales. Si lo vemos de cerca, la propuesta ferrajoliana rechaza la tesis kelseniana de la validez, únicamente en virtud de la legitimación formal. Esto es, para este autor, el derecho además de la legitimación formal (estricta legalidad) también tiene que satisfacer los criterios exigidos por los derechos fundamentales (legitimación sustancial) (Ferrajoli, 2004).

legitimación sustancial¹², dependiente de los contenidos de las leyes y de limitaciones a éstas. Las limitaciones al derecho son el contenido de las leyes y los derechos fundamentales. En un Estado Democrático de Derecho el legislador está limitado por los principios constitucionales, que sujetan el contenido de las leyes y condicionan su validez a la protección de los derechos fundamentales.

Estas limitaciones son necesarias para una democracia. Por un lado, son necesarias para que una democracia consiga legitimación ante el pueblo. Por el otro, aseguran su perduración: en ausencia de límites de carácter sustancial, o sea, de límites a los contenidos de las decisiones legislativas una democracia no puede –o, al menos, puede no– sobrevivir: siempre es posible, en principio, que con métodos democráticos se supriman los mismos métodos democráticos (Ferrajoli, 2008: 189).

El Estado de derecho no sólo es el imperio efectivo de las normas jurídicas. También connota el principio de la supremacía de la ley, implica la capacidad, aunque sea limitada, de hacer que las autoridades respeten las leyes, y de tener leyes que sean de conocimiento público, universal, estable, inequívoco y no retroactivo.

Estas características antes referidas son fundamentales para todo orden civil y representan un requisito básico para la consolidación democrática. En tal sentido, las subdimensiones básicas del Estado de derecho abarcan los siguientes componentes:

- 1) Seguridad individual y orden civil; énfasis en el derecho a la vida, a salvo del miedo y de la tortura; seguridad personal y derecho a la propiedad privada; todos ellos garantizados y protegidos en todo el país.
- 2) Poder judicial independiente y sistema judicial moderno; énfasis en los mecanismos de establecimiento de un sistema judicial independiente, profesional y eficiente que permita un acceso igualitario a la justicia, sin presiones indebidas ni imposición de decisiones.

¹² La legitimidad es, pues, un elemento de gran valor. Su expresión ideal puede ser la siguiente: Un estado será legítimo en la medida en que realice el valor de un consenso manifestado libremente por una comunidad de hombres autónomos y conscientes, aquel consenso emergente de una normativa jurídica con vigencia sociológica, que respalda el acceso al poder y su ejercicio. Cuando los gobernados han participado en la elaboración de tales normas, se produce una legitimidad democrática. Esta legitimidad no se subsume en la legalidad; la sobrepasa. La legalidad es un concepto puramente jurídico. La legitimidad es un concepto político, más sutil y ponderable (Webber, 1944).

- 3) Capacidad institucional y administrativa para formular, aplicar y poner en vigor las leyes; énfasis en el sistema de gobernanza (presidente, parlamento y gobierno), capaz de asegurar la producción de leyes de buena calidad y la aplicación en todo el territorio nacional de un proceso transparente para la formulación de políticas con participación de la sociedad civil, y la presencia de una burocracia estatal eficiente, profesional, neutral y sujeta a la rendición de cuentas.
- 4) Integridad o, en su defecto, lucha eficaz contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso de poder por parte de los organismos estatales; énfasis en la existencia y la aplicación de marcos jurídicos integrales para evitar o combatir la corrupción.
- 5) Fuerzas de seguridad respetuosas de la ciudadanía y bajo el control civil; énfasis en los mecanismos de control civil sobre las fuerzas de seguridad, y en la existencia de fuerzas policiales eficientes, incorruptas y disciplinadas, respetuosas de los derechos humanos y políticos (Morlino, 2014: 41-42).

Los incisos señalados se refieren a la aplicación eficiente de las leyes y a la resolución de litigios legales en el marco del sistema jurídico, el Estado de Derecho es un factor esencial de calidad democrática, es una condición de la competencia vigorosa del orden legal y constitucional, complementado por una rendición de cuentas interinstitucional operativa (Ibíd., 2014).

II.IV.II.- Rendición de cuentas

En una democracia, la rendición de cuentas se reduce a dos nociones la primera implica la obligación de los servidores públicos de informar sobre sus decisiones y, segundo término implica la capacidad de sancionar en caso de que los servidores públicos hayan violado sus deberes públicos.

Rendir cuentas es una idea que puede parecer sencilla, sin embargo, es un concepto que no sólo es teóricamente complejo, sino que su definición práctica y operación suponen la muy elaborada y fina articulación de un amplio conjunto de normas, actores, instituciones y procedimientos. Pedir que se rindan cuentas es cosa fácil. Diseñar y operar una política pública con ese propósito es mucho más difícil (López-Ayllón y Merino, 2009: 1).

En el sistema político democrático, la propia Administración Pública y los ciudadanos han desarrollado nuevos instrumentos que permitan a los servidores públicos gobernar bien,

pero también que permitan a los ciudadanos controlar apropiadamente esa gestión y aplicación de recursos, parte sustancial de esas herramientas es lo que se conoce como rendición de cuentas (Bolaños, 2010).

Con frecuencia se ha querido ver en el concepto de rendición de cuentas una institución ajena a la práctica nacional y por ello una importación más del entramado institucional anglosajón (accountability). Esta visión olvida que el concepto tiene una fuerte y secular connotación en castellano, y que incluso está en el origen de instituciones significativas en nuestra historia, tales como el juicio de residencia o las sindicaturas en los ayuntamientos (López-Ayllón y Merino, 2009:1).

La Rendición de Cuentas es la obligación de todo servidor público al que se le confiere una responsabilidad, de dar cuenta del encargo recibido, debiendo provocar reconocimiento o efectos favorables y en caso de desaprobación consecuencias negativas (Bolaños, 2010).

Mainwaring (2003) establece que la rendición de cuentas política, se refiere a la obligación de responder y a la responsabilidad de los funcionarios públicos. La rendición de cuentas política es pues una relación formalizada de supervisión o sanción de los funcionarios públicos por parte de otros actores. Por su parte Romzek y Dubnick (1998) apuntó que es una relación en la cual un individuo o una agencia están obligados a responder por aquel desempeño que involucra alguna delegación de autoridad para actuar. La Rendición de Cuentas actúa en el ámbito en el cual una persona debe responder ante una autoridad jerárquica superior, sea esta legal u organizacional por las acciones realizadas en la sociedad dentro de los límites de su posición organizacional (Shafritz, 1992). La noción de Rendición de Cuentas abarca tres diferentes formas de prevenir y corregir el abuso del poder político. También implica la sujeción del poder a la amenaza de sanciones, el obligarlo a ser ejercido de forma transparente, y el forzarlo a justificar sus actos (Schedler, 1999) (Bolaños, 2010: 110).

Rendir cuentas significa literalmente entregar o dar cuentas ante alguien, si partimos de esta idea, rendir cuentas se corresponde con una acción subsidiaria de una responsabilidad previa, que implica una relación transitiva y que atañe a la manera en que se dio cumplimiento a esa responsabilidad. De acuerdo con López-Ayllón y Merino

(2009) aun en la concepción más elemental de la rendición de cuentas hay siempre, al menos:

- a) Dos sujetos involucrados.
- b) Un asunto sobre el que se rinden cuentas, relacionado necesariamente con una responsabilidad asumida por el primer sujeto (en el sentido de responder por lo que se ha hecho o dicho).
- c) Un juicio y/o una sanción emitida por el segundo sujeto.

Tal como lo han definido Cejudo y Ríos (2009): existe una relación entre dos actores (A y B), en la que A está formalmente obligado a informar, explicar y justificar su conducta a B (con respecto a R). En esta relación, B tiene la facultad de examinar la conducta de A (con respecto a R) y cuenta con instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento vía sanciones o incentivos (López-Ayllón y Merino, 2009:2).

La rendición de cuentas, requiere se ofrezcan incentivos a los agentes para que cumplan cuando adecuadamente su mandato y sancionarlos cuando se comportan con oportunismo, es preciso contar con sistemas de rendición de cuentas que, por un lado, obliguen al agente a reportar de sus actos y resultados, y, por otro lado, doten al principal de mecanismos para monitorear el desempeño del agente (Ugalde, 2016).

La rendición de cuentas es, en general, la obligación de los líderes políticos electos de responder por sus decisiones políticas cuando son interpelados por los ciudadanos o electores, o por otros órganos constitucionales (Mainwaring, 2003; Schedler, 1999) sugiere que la rendición de cuentas tiene tres rasgos destacados: información, justificación y compensación o castigo. El primer elemento, la información sobre un acto político o una serie de acciones llevadas a cabo por un político u órgano político (presidente, gabinete, gobierno, parlamento, etc.) es un factor indispensable para la asignación de responsabilidades. La justificación se refiere a las razones esgrimidas por los dirigentes de gobierno para fundamentar sus actos y decisiones. El tercero, castigo o compensación, es la consecuencia que dictamina el elector o cualquier otra persona u organismo tras la evaluación de la información, las justificaciones y otros aspectos e intereses que subyacen bajo la acción política. Estos tres elementos requieren la existencia de una dimensión pública caracterizada por el pluralismo y la independencia,

así como la participación real de un espectro de individuos y actores colectivos (Morlino, 2014: 43-44).

O'Donnell (2004) establece dos tipos de rendición de cuentas, la horizontal y la vertical una referida a las relaciones de control y vigilancia que establecen entre sí las agencias del Estado y otra la vertical, entendida como los medios que tiene la sociedad para exigir cuentas a sus gobernantes, dentro de estos, se incluyen el acceso y el uso de la información pública, la presión social o mediática y las sanciones electorales.

Siguiendo con la idea de O'Donnell (2004) Morlino (2014) distingue dos tipos de rendición de cuentas la electoral o interinstitucional. La primera de ellas se refiere a que los ciudadanos pueden exigir a su funcionario electo, y que el gobierno puede requerir de un gobernante a que responda por los actos realizados, la segunda es la responsabilidad que tienen los gobernantes de responder ante otras instituciones o actores colectivos que cuentan con la capacidad, facultad o el poder de controlar la conducta de las figuras de gobierno. Es decir, la rendición de cuentas interinstitucional es relativamente continua y se constituye por ley, ya sea formal o sustancialmente.

La rendición de cuentas requiere instituciones fuertes y bien consolidadas, como partidos políticos y asociaciones de firme arraigo organizativo y presentes en la sociedad civil; así como de medios de comunicación independientes y conscientes de su función cívica, pero sobre todo requiere de una red bien desarrollada de organizaciones y asociaciones activas e informadas que compartan los valores de la democracia (Morlino, 2014).

Rendir cuentas significa responsabilidad no en el sentido moral, sino en el social-jurídico de ser responsable de algo ante alguien; implica el sentido de información obligada (no opcional) y de información sobre el cumplimiento o incumplimiento de la responsabilidad. En su opinión, hablar de rendición de cuentas desvinculada de obligatoriedad es un enfoque parcial. Rendir cuentas es estar por obligación disponible a ser requerido a informar del cumplimiento de responsabilidades (Aguilar en Ugalde, 2016:20).

Una política de rendición de cuentas es entendida como el conjunto de instituciones, normas y procedimientos con el propósito fortalecer la legalidad y el sentido democrático de las responsabilidades públicas (López-Ayllón y Merino, 2009) cuando un servidor público rinde cuentas, se está obligando a informarle sobre sus acciones y decisiones

(pasadas y futuras), justificarlas, y sufrir castigo en el caso de una mala conducta (Schedler, 1999).

II.V.- Hechos de Corrupción

En la doctrina jurídica penal no existe el termino hecho de corrupción, por lo cual se operacionalizará a través de sus componentes hecho (jurídico) y corrupción. Existen dos principales teorías que explican al hecho jurídico en sentido estricto y al acto jurídico como especies del hecho jurídico en sentido amplio como género, y en el concepto de que en el contenido de éste quedan comprendidos todos los acontecimientos que producen consecuencias jurídicas, sea que se realicen sin o con intervención y participación protagónica, en su caso, de la voluntad, dichas teorías se conocen como la teoría francesa y la teoría alemana.

Las dos parten del concepto de hecho jurídico en sentido amplio, como aquel acontecimiento de la naturaleza o del hombre que produce consecuencias jurídicas y que las producen precisamente por realizarse el supuesto previsto en la norma jurídica (Domínguez, 2011: 47).

La teoría francesa, sostiene que un hecho jurídico¹³ en sentido estricto es todo acontecimiento que produce consecuencias jurídicas, su realización se da en la naturaleza (en sentido estricto natural) o en la voluntad del hombre (sentido estricto voluntario) pero en este supuesto la voluntad participa en la realización del acontecimiento pero no está dirigida a producir las consecuencias jurídicas, es decir atiende a la fuente generadora del hecho, dicho de una forma más sencilla, las consecuencias se van a producir independientemente de la voluntad indicada, en esta categoría se sitúa un delito. El hecho jurídico en sentido estricto para la teoría alemana es todo acontecimiento, pero solo de la naturaleza, que produce consecuencias jurídicas,

¹³ Ejemplos de un hecho jurídico: el comprador debe pagar el precio, la realización del supuesto normativo es que alguien compre, y la consecuencia es el nacimiento de la obligación por parte del comprador de pagar el precio. Igualmente, si la norma establece que el patrón debe pagar un salario doble al trabajador si éste labora horas extras, la realización del supuesto normativo es que alguien sea patrón y su trabajador trabaje efectivamente horas extras, y la consecuencia es el nacimiento de la obligación del patrón de pagar el doble salario. Si la norma establece que el que cometa homicidio debe ir a prisión, su supuesto se realiza si alguien priva de la vida a otro y la consecuencia es que el homicida deberá ir a la cárcel. Pues bien, el contrato de compraventa celebrado, el tiempo extra trabajado y el homicidio, son los acontecimientos que realizan el respectivo supuesto jurídico indicado y por ello reciben el nombre de hechos jurídicos (Domínguez, 2011).

y considera que si en el acontecimiento de que se trate interviene el hombre, estaremos en presencia de un acto jurídico, este se define como toda manifestación de la voluntad tendiente a la producción de consecuencias jurídicas (Ibíd., 2011).

El hecho se caracteriza por producir una consecuencia de derecho, aunque esa consecuencia no haya ocurrido, o pueda resultar frustrada (tentativa), por lo tanto, hecho jurídico en sentido estricto es:

Todo aquel acontecimiento natural o del hombre generador de consecuencias de derecho, no obstante que cuando proviene de un ser humano, no existe la intención de crear esas consecuencias (Rojina Villegas, 1975: 325).

Al respecto Kelsen (1969) propone la siguiente clasificación: el hecho ilícito o antijurídico; la sanción; el deber jurídico; el derecho subjetivo; el sujeto de derecho o persona jurídica, y la responsabilidad jurídica.

El hecho ilícito o antijurídico, está indicado en el postulado kelseniano como hecho condicionante de la sanción. Es la conducta (acto antijurídico) de aquel individuo contra el cual se dirige la sanción. La sanción jurídica es impuesta por los órganos del Estado cuando los individuos no observan la conducta debida. El derecho subjetivo, según Kelsen, queda sobrentendido en virtud de que, frente al obligado a observar determinadas conductas, existe el pretensor y, a su vez, el órgano que tiene el deber jurídico de sancionar y exigir el cumplimiento. El deber jurídico significa la existencia de una norma válida que ordena determinado comportamiento. Para Kelsen, la existencia de un deber jurídico consiste en la validez de una norma de derecho que hace depender una sanción de la conducta contraria a aquella que forma el deber jurídico. Es simplemente la norma de derecho en su relación con el individuo a cuya conducta la misma norma enlaza la sanción. Es la obligación de obedecer la norma del derecho. El sujeto de derecho constituye otro elemento fundamental referido al sujeto del deber y sujeto de la sanción ante el hecho ilícito o antijurídico. La responsabilidad jurídica es la consecuencia que se presenta por la sola voluntad de un sujeto que quiere imponerse deberes para conferir derechos a otro sujeto siempre que el orden jurídico lo permita (Kelsen, 1969: 69).

Desde el ámbito jurídico la corrupción es la violación a una norma jurídica en la que se funda el Estado y el orden público, además de establecer las funciones, atribuciones al funcionario público y las actividades de la administración pública. La Constitución y las

normas positivas conforman el marco normativo que es transgredido por el funcionario, representante popular o servidor público corrupto. Desde un enfoque administrativo la corrupción es vista como un fenómeno organizacional, que es producido y acentúa la ineficiencia e ineficacia en la capacidad administrativa del aparato gubernamental.

Con base a lo anterior se define a los hechos de corrupción como la acción u omisión típica, antijurídica y culpable¹⁴, la cual cause un daño al interés común de la sociedad, el gobierno y el servicio público, realizado por un servidor público o un particular con el fin de lograr un beneficio económico, personal, político o de cualquier otra naturaleza.

Los hechos de corrupción establecidos en la legislación penal vigente (CFP, 2020) son:

- ✓ Ejercicio ilícito de servicio público;
- ✓ Abuso de autoridad;
- ✓ Desaparición forzada de personas;
- ✓ Coalición de servidores/as públicos/as;
- ✓ Uso ilícito de atribuciones y facultades;
- ✓ Concusión;
- ✓ Intimidación;
- ✓ Ejercicio abusivo de funciones;
- ✓ Tráfico de Influencia;
- ✓ Cohecho;
- ✓ Cohecho a servidores/as públicos/as extranjeros/as;
- ✓ Peculado, y
- ✓ Enriquecimiento Ilícito.

¹⁴ Para la existencia del delito se requiere una conducta o hecho humanos; más no toda conducta o hecho son delictuosos; precisa, además, que sean típicos, antijurídicos y culpables. La tipicidad es la adecuación de una conducta concreta con la descripción legal formulada en abstracto. Basta que el legislador suprima de la Ley Penal un tipo, para que el delito quede excluido, El acto será formalmente antijurídico cuando implique transgresión a una norma establecida por el Estado (oposición a la ley) y materialmente antijurídico en cuanto signifique contradicción a los intereses colectivos. Según Cuello Calón, hay en la antijuridicidad un doble aspecto: la rebeldía contra la norma jurídica (antijuridicidad formal) y el daño o perjuicio social causado por esa rebeldía (antijuridicidad material). Por su parte Porte Petit define la culpabilidad como el nexo intelectual y volitivo (emocional) que liga al sujeto con el resultado de su acto. La culpabilidad reviste dos formas: dolo y culpa, según el agente dirija su voluntad, sin embargo, los actos de corrupción por su naturaleza típica son dolosos o preterintencionales más no culposos (Castellanos, 2003).

Los hechos de corrupción de acuerdo con la ley penal son conductas señaladas como delitos, sin embargo, en el derecho administrativo existen conductas con las mismas características que los tipos penales (de corrupción) cuya sanción es diferente a la establecida en el código penal y se rigen procesalmente por una legislación de naturaleza administrativa (derecho administrativo¹⁵).

En total existen 45 artículos contenidos en 18 leyes federales que prevén delitos cometidos por los servidores públicos relacionados con hechos de corrupción.

II.V.I.- Sanciones administrativas

El Estado es el único legitimado para sancionar conductas que transgreden las normas jurídicas esta calidad es llamada *ius puniendi*, en materia penal se refiere al establecimiento de penas para quienes cometan un delito, y otra en materia de responsabilidad de servidores públicos en la que se aplican sanciones de índole administrativa, estas dos vertientes son indispensables para poder determinar la responsabilidad (penal o administrativa) de un servidor público¹⁶.

Podemos definir al procedimiento administrativo sancionador como la secuela dinámica de actuaciones para determinar la responsabilidad de los servidores públicos respecto de las infracciones o faltas administrativas que les sean imputadas (acusadas) (Polanco,

¹⁵ El Derecho Administrativo es aquella rama del Derecho público que se encarga de estudiar la organización y funciones de las instituciones del Estado y los demás órganos públicos (Pina, 2003).

¹⁶ Servidor público, de acuerdo a la CPEUM en su artículo 108 establece para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título (De las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del estado) se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Los ejecutivos de las entidades federativas, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías, los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, así como los demás servidores públicos locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.

2018), es importante tener presente, este aspecto y diferenciarlo del ámbito penal, donde por la consecución de acciones que la ley determina como delitos, un servidor público puede ser sancionado.

Cuando un servidor público incumpla con las disposiciones legales, las autoridades competentes realizarán las investigaciones correspondientes para determinar si se cometió algún delito o si se incurrió en alguna falta administrativa y, en su caso, impondrán las sanciones correspondientes.

Las faltas administrativas cometidas por servidores públicos se clasifican en graves y no graves, las faltas administrativas no graves son actos u omisiones con los que se incumplan o transgredan las obligaciones (previstas en los artículos 49 y 50 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas) estas son:

- ✓ Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto;
- ✓ Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir faltas administrativas;
- ✓ Atender las instrucciones de sus superiores, que sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público;
- ✓ Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses;
- ✓ Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo tenga bajo su responsabilidad e impedir su uso indebido;
- ✓ Supervisar que las y los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las obligaciones que los rigen;
- ✓ Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones;
- ✓ Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte;
- ✓ Cerciorarse antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública o para la enajenación de todo tipo de bienes que no se actualice un conflicto de interés, y

- ✓ Evitar causar daños y perjuicios a la Hacienda Pública o al patrimonio de un ente público, de manera culposa o negligente y sin incurrir en alguna de las faltas administrativas graves.

Las faltas administrativas graves en que puede incurrir una servidora o servidor público están previstas en los artículos 52 a 64 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y son:

- ✓ Cohecho
- ✓ Peculado
- ✓ Desvío de recursos públicos
- ✓ Utilización indebida de información
- ✓ Abuso de funciones
- ✓ Actuación bajo conflicto de interés
- ✓ Contratación indebida
- ✓ Enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés
- ✓ Tráfico de influencias
- ✓ Encubrimiento
- ✓ Desacato
- ✓ Obstrucción de la justicia
- ✓ Realicen cualquier acto que simule conductas no graves durante la investigación de actos u omisiones calificados como graves;
- ✓ No inicien el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente, dentro del plazo de treinta días naturales, a partir de que tengan conocimiento de cualquier conducta que pudiera constituir una falta administrativa grave, faltas de particulares o un acto de corrupción, y
- ✓ Revelen la identidad de un denunciante anónimo protegido.

Algunas faltas administrativas graves tienen características similares a algunos tipos penales (delitos) estos son: cohecho, peculado, enriquecimiento oculto/enriquecimiento ilícito y tráfico de influencia.

Existe en el dispositivo constitucional mexicano (art. 23 CPEUM) el precepto derivado del derecho romano del *non bis in ídem* el cual establece que nadie puede ser juzgado dos

veces por el mismo delito, debemos considerar que si un servidor público incurre en una falta administrativa grave que se configure en un delito por hechos de corrupción independientemente del proceso disciplinario sancionador que se lleve administrativamente, este puede derivar en una denuncia ante el Ministerio Público la cual puede concluir en una consignación ante el Juez de la causa y finalmente puede ser sancionado penalmente. Al respecto Padilla (2020) apunta:

Una de las dudas que han tenido los servidores públicos, particulares y operadores del Sistema Nacional Anticorrupción es si un imputado (acusado) por faltas administrativas graves y delitos por hechos de corrupción pueden ser procesados y sancionados dos veces por los mismos hechos, es decir, si con una sola conducta puede ser investigado, procesado y sancionado en materia penal y administrativa disciplinaria, dado que el argumento básico es la violación del principio jurídico *non bis in ídem* (Padilla, 2020: 4-5).

Los Tribunales Colegiados de Circuito¹⁷ (Poder Judicial de la Federación) se han pronunciado en este sentido, para indicar que los procedimientos administrativos

¹⁷ Época: Décima Época Registro: 2017127 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 55, junio de 2018, Tomo IV Materia(s): Administrativa Tesis: I.4o.A.115 A (10a.) Página: 3117

PROCEDIMIENTOS EN LOS QUE SE APLICA EL DERECHO DISCIPLINARIO. SON INDEPENDIENTES Y AUTÓNOMOS DE AQUELLOS QUE, A PESAR DE ENCONTRARSE RELACIONADOS O BASADOS EN LOS MISMOS HECHOS, SEAN SOLUCIONADOS CON FUNDAMENTO EN EL DERECHO PENAL.

De acuerdo con el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público que incurra en hechos de corrupción, será sancionada en términos de la legislación penal; asimismo, se le aplicarán sanciones administrativas por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deba observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, lo que se conoce como derecho disciplinario; finalmente, la ley establece los procedimientos autónomos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones. En estas condiciones, la facultad sancionadora de la administración forma parte, junto con la potestad penal de los tribunales, de un *ius puniendi* superior del Estado, de manera que aquéllas no son sino manifestaciones concretas de éste. La razón de esta diversidad de instancias punitivas radica en que la naturaleza, fines y objetivos perseguidos en ambas regulaciones son diversos, verbigracia, en el derecho penal el objetivo principal es promover el respeto a determinados bienes jurídicos tutelados mediante las normas (la vida, la propiedad, etcétera); de ahí que prohíba y sancione las conductas dirigidas a lesionarlos o ponerlos en peligro. En cambio, el derecho disciplinario busca la adecuada y eficiente función pública, como garantía constitucional en favor de los gobernados, al imponer a una comunidad específica – servidores y funcionarios públicos–, una modalidad de conducta correcta, honesta, adecuada y pertinente a su encargo; de lo cual deriva que, al faltar a un deber o al cumplimiento de dicha conducta correcta, debe aplicarse la sanción disciplinaria. Así, el *ius puniendi* lo ejerce el Estado bajo modalidades o manifestaciones distintas al derecho penal, como en el disciplinario y, en general, el administrativo sancionador, ambiental, fiscal y otros, con la condición de que se apliquen, *mutatis mutandi*, los principios del derecho penal, tanto para efectos garantistas del presunto inculpaado y de la sociedad, como para incentivar y encauzar políticas públicas de eficiencias y disuasión en favor de la ciudadanía, como es una eficiente función pública y combate a la corrupción e ilegalidad en el actuar de servidores públicos. En síntesis, el derecho debe verse como un medio o mecanismo de control social para dirigir e incentivar

disciplinarios y penales son autónomos y, al ser de diversa naturaleza, no violentan dicho principio, aun cuando se basen en los mismos hechos. Por tanto, el hecho de sancionar en cada uno de los procedimientos mencionados de forma autónoma tampoco violentaría dicho principio jurídico (Padilla, 2020).

Es decir, el principio *non bis in ídem*, tiene como premisa que se evite la duplicidad de sanciones en caso de identidad de límites objetivos y subjetivos (Polanco, 2018), este es el elemento que se debe cuidar para no vulnerar dicho principio (la sanción), pues la peligrosidad de imponer la misma vulnera los derechos humanos del probable responsable en ambas vías, es decir, en materia penal por un delito cometido por hechos de corrupción, y en materia administrativa a causa de una falta administrativa grave.

Una vez establecida la anterior consideración jurídica, a continuación, se establecen las sanciones administrativas:

A las y los servidores públicos que incurran en faltas administrativas no graves, la Secretaría de la Función Pública o los órganos internos de control impondrán una o más de las sanciones siguientes:

- ✓ Amonestación pública o privada;
- ✓ Suspensión de uno a treinta días naturales del empleo, cargo o comisión;
- ✓ Destitución de su empleo, cargo o comisión, e
- ✓ Inhabilitación temporal de tres meses a un año para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

comportamientos, a fin de realizar o consumir resultados sociales y metas que son distintas en el ámbito penal y en el administrativo sancionador. De ahí que los procedimientos en los que se aplica el derecho disciplinario, son independientes y autónomos de aquellos que, a pesar de encontrarse relacionados o basados en los mismos hechos, sean solucionados con fundamento en el derecho penal.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 251/2017. Sergio Bermejo Garza. 8 de marzo de 2018. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: José Arturo Ramírez Becerra.

Esta tesis se publicó el viernes 08 de junio de 2018 a las 10:14 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

A las y los servidores públicos que incurran en faltas administrativas graves, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa impondrá una o más de las sanciones siguientes:

- ✓ Suspensión de treinta a noventa días naturales del empleo, cargo o comisión;
- ✓ Destitución del empleo, cargo o comisión;
- ✓ Sanción económica, e
- ✓ Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, de uno a veinte años, dependiendo de la afectación de la falta administrativa; y de tres meses a un año en caso de no causar daños y perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno.

El procedimiento sancionador consta de dos instancias distintas entre sí que cuentan con autonomía, la primera está a cargo del órgano instructor que realiza las investigaciones, determina las infracciones y sanciones, y un órgano sancionador o instructor que impone o desestima las sanciones propuestas, la segunda instancia a cargo de la Unidad de Responsabilidades Administrativas tratándose de faltas administrativas no graves, y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, encargado de resolver de manera definitiva la existencia de faltas administrativas graves (Polanco, 2018).

En este sentido el combate a la corrupción permite, desde el ordenamiento jurídico, que a un procesado y sentenciado por hechos de corrupción sea castigado por los mismos hechos en dos vías: la administrativa disciplinaria y la penal; además, las penas y sanciones se fijan de forma independiente y de acuerdo con las circunstancias de los hechos que los tribunales consideren (Padilla, 2020).

II.V.II.- Sanciones penales

Las sanciones penales son el castigo impuesto a una persona cuando ésta comete una conducta punible, es decir, una acción antijurídica, típica y culpable, la legislación penal vigente establece a las sanciones penales como penas.

La dogmática jurídica penal define a las penas como un imperativo categórico, una exigencia de la razón y de la justicia y consecuencia jurídica del delito realizado; su imposición, no aspira a obtener fines de utilidad, sino puramente de justicia; su fundamentación se halla en el principio absoluto de la retribución jurídica. Kant llega a

afirmar que el mal de la pena debe ser igual al mal del delito, con lo cual se aproxima al principio del mal del delito, con lo cual se aproxima al principio del tali3n (Castellanos, 2003: 52).

Al respecto de las penas el derecho penal, a trav3s de la escuela cl3sica define al delito como ente jur3dico, como infracci3n y la antijuridicidad ser3 su esencia, a continuaci3n, se citan las concepciones de los autores m3s sobresalientes de esta escuela.

Romagnosi (1957) considera al derecho penal como un derecho de defensa indirecta que debe ejercitarse mediante la punici3n de los delitos pasados, para conjurar el peligro de los futuros, por ser el delito contrario al derecho de los hombres a conservar su felicidad. La pena no puede ser tormento ni utilizarse para afligir a un ser sensible; su finalidad inmediata es la intimidaci3n para evitar as3 la comisi3n de nuevos delitos.

Hegel (1831) entiende que, a la voluntad irracional, de que el delito es expresi3n, debe oponerse la pena representativa de la voluntad racional, que la ley traduce. El delito es negaci3n del derecho y la pena es negaci3n del delito.

Von Feuerbach (1775-1833) para este autor la imposici3n de la pena precisa de una ley anterior (*nulla poena sine lege*). La aplicaci3n de una pena supone la existencia de la acci3n prevista por la amenaza legal (*nulla poena sine crimine*). Es la ley la creadora del v3nculo entre la lesi3n del Derecho y el mal de la pena (*nullum crimen sine poena legalis*). El crimen es una acci3n contraria al derecho de los dem3s reprimidos por una pena.

Para Rossi (1787-1848) la pena es la remuneraci3n del mal hecha con peso y medida por el juez leg3timo. El derecho de castigar tiene su fundamento en el orden moral, obligatorio para todos los hombres y debe ser realizado en la sociedad en que viven, haciendo en esa forma un orden social (Castellanos, 2003: 52-53).

Las sanciones penales de acuerdo a la legislaci3n vigente (CPF, 2020) incluyen:

- 1.- Prisi3n.
- 2.- Tratamiento en libertad, semilibertad y trabajo en favor de la comunidad.
- 3.- Internamiento o tratamiento en libertad de inimputables y de quienes tengan el h3bito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotr3picos.
- 4.- Confinamiento.

- 5.- Prohibición de ir a lugar determinado.
- 6.- Sanción pecuniaria.
- 7.- Decomiso de instrumentos, objetos y productos del delito
- 8.- Amonestación.
- 9.- Apercibimiento.
- 10.- Caución de no ofender.
- 11.- Suspensión o privación de derechos.
- 12.- Inhabilitación, destitución o suspensión de funciones o empleos.
- 13.- Publicación especial de sentencia.
- 14.- Vigilancia de la autoridad.
- 15.- Suspensión o disolución de sociedades.
- 16.- Medidas tutelares para menores.
- 17.- Decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito.
- 18.- La colocación de dispositivos de localización y vigilancia.

Y las demás que fijen las leyes.

La pena es individualizada ya que ésta se impone a la persona que ha cometido el acto delictivo, con base en las principales circunstancias del hecho y del culpable, circunstancias que pueden agravar o atenuar o incluso suprimir la pena. Las penas se aplican de manera proporcional, con el fin de lograr la reinserción social del sentenciado bajo un marco de legalidad (apego a derecho) y humanidad.

El Código Penal Federal en su libro Segundo, Título Décimo, artículos 212 a 224, establece los delitos por hechos de corrupción en los que puede incurrir una servidora o servidor público, en el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala se encuentran en los artículos 147 a 169, de igual forma en los referidos preceptos encontramos la sanción correspondiente a cada delito.

Es importante establecer que la Fiscalía Especializada ya sea en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción de la Procuraduría General de la República y a nivel local al Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción son las autoridades encargadas de investigar los hechos; la autoridad encargada de sancionar es la judicial a través del Tribunal de Enjuiciamiento en un proceso penal (CNPP, 2020), en delitos por hechos de corrupción podrá imponer las siguientes penas:

- ✓ Prisión;
- ✓ Sanción Pecuniaria (Multa);
- ✓ Decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito;
- ✓ Destitución, e
- ✓ Inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación por un plazo de uno a veinte años, dependiendo de la existencia, monto del daño y del beneficio obtenido.

II.V.II.I.- Cohecho

En doctrina existen diversas perspectivas que han intentado delimitar el término cohecho, en el lenguaje común el cohecho es utilizado como sinónimo de soborno o mordida sin embargo en el ámbito penal, esta descrito y particularizado de manera especial.

Se deriva de la voz latina conficere, en latín vulgar confectare, y en castellano antiguo del siglo XIII confeitar, equivalente a sobornar o corromper a un funcionario público. Otra parte de la doctrina estima que proviene de la palabra confectare, cuyo significado es preparado, arreglado. Se entiende que el cohecho consiste en poner precio a un acto de la administración pública que debía ser gratuito, ya sea realizando acciones propias de su cargo que favorezcan a determinado agente, omitiendo realizar acciones de su cargo, o realizando acciones que no estaban dentro del abanico de facultades le confiere el ordenamiento jurídico. También se trata el cohecho en directa relación con la corrupción, y es entendido comúnmente como el uso desviado del poder público para la obtención de un beneficio privado (Casa Baquero, 1973; Carrara, 1993; Serrano, 2017) (Serrano, 2017: 21-22).

El delito de cohecho, se identifica por la obtención de un beneficio generalmente económico con motivo o razón del encargo público que se ostente, teóricamente podemos distinguir diversos tipos de cohechos (Serrano, 2017):

- a) cohecho activo y pasivo, el primero es el cometido por el particular que corrompe o intenta corromper al funcionario público o autoridad con sus dádivas, presentes, ofrecimientos o promesas. El segundo es el realizado por el funcionario que solicita, recibe o acepta el soborno.
- b) cohecho propio e impropio, el primero se relaciona porque su finalidad es la consecución de un acto propio del cargo contrario al ordenamiento jurídico. En el segundo el acto es también propio del cargo, pero adecuado al ordenamiento jurídico.
- c) cohecho antecedente y subsiguiente, en el antecedente el soborno se realiza antes de adoptarse el acto administrativo correspondiente. En el subsiguiente, el soborno o intento de soborno se concreta una vez que se ha producido el acto propio.

De acuerdo con la normativa penal y las consideraciones teóricas podemos definir al cohecho como la acción de ofrecer, prometer o entregar por parte de un particular o en su caso, solicitar o recibir por parte de una persona que tenga calidad de servidor público dinero u otra dádiva o acepte una promesa, ya sea para sí o para otra persona, con la finalidad de hacer u omitir un acto relacionado con sus funciones, a su empleo, cargo o comisión.

El manual sobre el Sistema Nacional Anticorrupción lo define al cohecho como el hecho que comete la servidora o el servidor público que solicite o reciba ilícitamente, para sí o para otra persona, dinero o cualquier beneficio, o acepte una promesa, para hacer o dejar de realizar un acto propio de sus funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión (SFP, 2017).

Como ya se estableció en apartados precedentes es importante diferenciar entre el delito cohecho y la falta administrativa. Para que el cohecho sea delito se debe acreditar que el beneficio solicitado o recibido por el servidor público se realizó con el fin de hacer o dejar

hacer sus funciones, cuando no se acredita que el beneficio fue para realizar o dejar de realizar sus funciones es falta administrativa grave.

De la descripción típica (delito) de cohecho, el cual encontramos en los preceptos legales, no requiere de la aceptación del servidor o funcionario público para la configuración del delito, basta con demostrar que se entregó u ofreció dinero o cualquier otra dádiva o ventaja pecuniaria al servidor público, para tener por acreditado el elemento consistente en el propósito de tal entrega u ofrecimiento al servidor público, es indispensable que se demuestre que la acción u omisión que se le pidió realizar tiene conexión con las funciones con que está investido por el cargo público que le fue conferido, pues sólo en este caso se pone en peligro el debido funcionamiento de la administración pública, bien jurídico que tutela el delito de cohecho (TCC, 2015).

De lo mencionado con anterioridad se desprende que los elementos de la descripción típica del ilícito son los siguientes:

- a) Solicitar o recibir dinero o cualquier otra dádiva o ventaja pecuniaria a un servidor público;
- b) Que el propósito de tal entrega u ofrecimiento debe consistir en que el funcionario público haga o deje de hacer un acto, justo o injusto, relacionado con sus funciones.

En relación con ello, es claro que para la configuración del ilícito no se requiere de la aceptación del servidor o funcionario público, pues basta con que se acredite que se ofreció o entregó dinero o cualquier otra dádiva.

Al que comete el delito de cohecho se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, de los bienes o la promesa no excedan del equivalente de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización¹⁸ en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa.

¹⁸ La Unidad de Medida y Actualización (UMA) es la referencia económica en pesos para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores, el valor de la UMA para 2020 es de 86.88 pesos (INEGI,2020).

Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, los bienes, promesa o prestación exceda de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos a catorce años de prisión y de cien a ciento cincuenta días multa. En ningún caso se devolverá a los responsables del delito de cohecho, el dinero o dádivas entregadas, las mismas se aplicarán en beneficio del Estado (CPF, 2020).

II.V.II.II.- Peculado

Peculado del latín *peculātus*, en el antiguo derecho y hoy en algunos países hispanoamericanos, delito que consiste en el hurto de caudales del erario público, cometido por aquel a quien está confiada su administración (RAE, 2020).

Carrara (1993) define al peculado, como la apropiación de cosas públicas, acción que comente una persona que ostenta algún cargo público, a la cual, precisamente en razón de éste, le fueron entregadas, con la obligación de conservarlas y devolverlas, las cosas que se apropia.

González de la Vega (2018) refiere al peculado en su esencia jurídica, manifestando que consiste en la distracción que para usos propios o ajenos el servidor público hace de los bienes que, por su carácter le han sido confiados, estos bien pueden ser, valores, dinero, fincas o cualquiera otra cosa que pertenezca al Estado, a organismo descentralizado o a un particular.

De acuerdo con la normativa penal el peculado consiste en la conducta que realiza un servidor público para distraer de su objeto y para usos propios o ajenos, dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, o utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos de uso indebido de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona. De la misma manera, se contemplan aquellas conductas realizadas por cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para uso (CPF, 2020).

Al igual que el cohecho el peculado coexiste como un tipo penal y como una falta administrativa grave. La distinción entre una y otra existe cuando en la falta administrativa el servidor público usa o se apropia de bienes, en el tipo penal, utiliza el dinero, valores o fincas para un objeto distinto al destinado (distraiga de su objeto).

Uno de los elementos para que se configure el delito de peculado, es que el sujeto activo, como servidor público, distraiga de su objeto los bienes que recibió en administración, depósito u otra causa, sin que para hacerse de la cosa requiera de maniobra alguna a fin de obtener el bien y distraerlo de su objeto, pues ya cuenta con el mismo en razón de su cargo (TCC, 1994).

Analizando los preceptos legales a que se alude, iniciaremos desmembrando los mismos para sentar bases en relación a los elementos integradores de la figura típica del peculado. El delito de peculado, tiene como elementos constitutivos: 1.- La cualidad del agente o sujeto activo, servidor público; 2.- La distracción de bienes públicos o particulares; 3.- El agente debe de haber recibido por razón de su encargo, los bienes o valores a título precario; y 4.- Considerar el ilícito cometido por el agente particular.

El bien jurídico tutelado en el delito de peculado se considera como valor jurídico preponderante el deber de fidelidad que vincula al sujeto activo con el Estado u organismo descentralizado en que desempeña sus funciones (Jiménez, 2017).

Las sanciones para el delito de peculado de acuerdo con la normativa se establecen en base a la cuantía de lo sustraído, cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa. Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente exceda de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a catorce años de prisión y de cien a ciento cincuenta días multa. Cuando los recursos materia del peculado sean aportaciones federales para los fines de seguridad pública se aplicará hasta un tercio más de las penas señaladas (CPF, 2020).

II.V.II.III.- Enriquecimiento ilícito

El enriquecimiento ilícito de acuerdo con la Convención Interamericana contra la Corrupción, se entiende como el incremento significativo del patrimonio de un funcionario público respecto de sus ingresos legítimos que no pueda ser razonablemente justificado por él.

El enriquecimiento ilícito es la obtención de un incremento patrimonial por parte de un funcionario o servidor público que no guarda proporción respecto de sus ingresos legítimos y respecto del que no ofrece una justificación razonable sobre su procedencia. Como afirma Hernández Basualto (2006) lo que encierra el concepto mismo de enriquecimiento ilícito es la sospecha en general razonable de que un enriquecimiento que no puede explicarse a partir de las actividades conocidas del sujeto debe provenir de una actividad delictiva.

Un proceso lógico para concluir que un servidor público se ha enriquecido ilícitamente, consiste en determinar previamente con qué bienes contaba antes de empezar su cargo, debiendo sumarse a éstos el total de sus ingresos recibidos por el desempeño de su función, así como todos los demás recibidos por cualquier concepto, llámense premios, donaciones, herencias, préstamos y otros similares, tomándose en cuenta además aquellos factores económicos que tiendan a aumentar o disminuir el valor, como podrían ser la plusvalía, devaluación de la moneda o el proceso inflacionario. Después de esto se cuantificarán los bienes con que cuenta actualmente, y una vez obtenidos los resultados de ambas operaciones hacer una comparación entre éstas para poder establecer si existe alguna diferencia a su favor, y en su caso, si constituye un enriquecimiento ilícito, si se prueba que la obtuvo con motivo del empleo, cargo o comisión del servicio público, o si éste no puede acreditar el legítimo aumento de su patrimonio (TCC, 1995).

Al igual que los dos delitos que le anteceden (cohecho y peculado) el enriquecimiento ilícito se constituye como una falta administrativa grave y como una conducta delictiva, la distinción entre la falta administrativa grave de enriquecimiento oculto y el delito de enriquecimiento ilícito se da cuando se oculta el enriquecimiento, el tipo penal se configura cuando dicho enriquecimiento no puede ser acreditado como legítimo.

La Organización de Estados Americanos establece que dicho delito se utiliza como un instrumento adicional por el gobierno mexicano para sancionar a los servidores públicos que aumenten desproporcionadamente y sin justificación legal alguna su patrimonio y cuyo incremento pudo ser consecuencia de algún otro acto de corrupción tipificado como delito que no hubiere sido posible probar debidamente (Vidales, 2008).

Al igual que el cohecho y el peculado, el enriquecimiento ilícito tutela el bien jurídico del correcto ejercicio de la Función Pública.

En suma, podemos establecer que el delito de enriquecimiento ilícito sanciona: 1.- a quien por motivo de su empleo, encargo o comisión en el servicio público; 2.- haya aumentado su patrimonio de manera ilícita, es decir; 3.- no pueda acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño.

Al que cometa el delito de enriquecimiento ilícito se le impondrán las siguientes sanciones de acuerdo a la ley penal aplicable, dentro de estas se encuentra el decomiso en beneficio del Estado de aquellos bienes cuya procedencia no se logre acreditar. Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa. Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización se impondrán de dos años a catorce años de prisión y multa de cien a ciento cincuenta días multa.

Cabe mencionar que el delito de enriquecimiento ilícito de acuerdo al numeral 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos merece prisión preventiva oficiosa, es decir, una vez acusado el servidor público y consignado ante el juez de la causa, estará privado de su libertad durante todo el proceso penal hasta que dicte la sentencia respectiva. En agosto de 2020 está por aprobarse la modificación a este diversos constitucional para efecto de que los hechos de corrupción (todo el catalogo establecido en la ley sustantiva penal sean merecedores de prisión preventiva oficiosa).

Otro aspecto importante a puntualizar es el concurso de delitos, esto se da cuando con una acción se comenten varios delitos o cuando un delito se comete con varias acciones, existen dos tipos el concurso ideal y el concurso material. El primero según el Código Penal Federal es cuando con una sola conducta se cometen varios delitos y el segundo cuando con diversas conductas relacionadas entre sí se comenten varios delitos¹⁹.

En el supuesto que una acción infrinja diversas leyes, ejemplo que una falta administrativa grave y de la investigación se derive que el infractor obtuvo un resultado económico el cual al no poder comprobar recae en un delito por hechos de corrupción (o incluso en conjunto en un delito fiscal) lo cual como ya se estableció en el enriquecimiento ilícito procede el decomiso de bienes, por lo tanto se encuentra en una situación para ejercer la acción de extinción de dominio (la pérdida de los derechos sobre los bienes) y si no se acredita el origen lícito de los bienes, se podría encontrar en el supuesto de operaciones con recursos de procedencia ilícita (lo cual también constituye un delito) incluso si esta acción se cometió en redes se estaría en presencia de delincuencia organizada.

Esta figura, más allá de una cuestión de justicia persigue disminuir la impunidad de los delitos, al hacer que en caso de que en un juicio se persigan diversos delitos cometidos en concurso, si alguno o algunos no fueren acreditados (no se convenciera al juez de la culpabilidad del acusado) los delitos restantes podrán ser castigados. Además, permite aplicar al acusado las medidas de seguridad necesarias para el delito más grave, impidiendo que se dé a la fuga o cause algún perjuicio a sus víctimas o intimide o dañe a los testigos.

III. MARCO REFERENCIAL

III.I.- Marco Internacional en Materia de Combate a la Corrupción

Uno de los mayores males de la sociedad es la corrupción la cual se constituye como un grave obstáculo para la consolidación de los Estados democráticos, lo que limita el pleno goce y ejercicio de los derechos, la gobernabilidad y el desarrollo sostenible.

¹⁹ Véase caso Lozoya, Navarro, F. (2020). Juicio para Emilio Ricardo Lozoya Austin. Instituto de investigaciones jurídicas. Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, núm. 25. UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6184/1.pdf>

Como consecuencia, se afectan las condiciones económicas, políticas y sociales que permitirían la implementación de políticas públicas que resuelvan con eficacia las principales necesidades sociales, como la disminución de la pobreza y la desigualdad, así como asegurar la realización del bien común.

“La corrupción, favorece el crecimiento de la inestabilidad institucional y el persistente desgaste de las relaciones tanto entre individuos como entre instituciones y Estados” (Estevez, 2005:43). Desde esta perspectiva la corrupción en gran medida se manifiesta en instituciones débiles (ineficientes, inestables) con una excesiva burocracia.

En la comunidad internacional se va consolidando la idea de que la corrupción es un grave problema no sólo para los países afectados en mayor medida por ella, sino también para la economía de mercado en su conjunto (Villoria y López, 2009). La corrupción va contra el interés público, debilita el sistema jurídico-político, la puesta en peligro de los intereses públicos (Lizcano, 2016).

Cada país enfrenta con una estrategia diferente al fenómeno de la corrupción, en diversos países el combate a la corrupción sea materializado en políticas públicas con el objetivo de atender a las causas como a los efectos y sobre todo desarticular sus redes.

III.I.I.- Contexto Internacional

La corrupción afecta en mayor o menor medida a todos los países del mundo, como ya se ha mencionado, este fenómeno no es exclusivo de México o de Latinoamérica, sin embargo, existen casos en donde sea disminuido significativamente este problema, con un diseño de políticas anticorrupción e instituciones imparciales e independientes que contribuyen a la mitigación de este fenómeno.

Transparencia Internacional mediante el Índice de Percepción sobre Corrupción²⁰, brinda un parámetro mundial de los niveles de percepción de corrupción en el sector público, en 2019 el país menos corrupto fue Nueva Zelanda, mientras que México ocupó el lugar 130 en el ranking. En la tabla número 7 se muestran el puntaje de los países mejor posicionados. Al igual que Dinamarca, Finlandia, Suecia, Noruega, Países Bajos y Suiza, estos países se caracterizan por tener un Estado de derecho consolidado, con respeto a

²⁰ <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/index/>

los derechos humanos como la libertad de prensa y el acceso a la información pública; en el rubro de rendición de cuentas tiene un proceso de transparencia en las finanzas públicas que inicia en la contribución y recaudación concluyendo en el ejercicio del gasto público y en la revisión de la cuenta pública.

México por su parte se ubicó en el lugar 130 junto a Guinea, Laos, Maldivas, Mali, Myanmar y Togo.

Tabla 7. Puntajes del Índice de Percepción sobre Corrupción

AÑO 2019		
PAÍS	PUNTAJE	RAKING
NUEVA ZELANDA	87/100	1/180
FINLANDIA	86/100	3/180
MÉXICO	29/100	130/180
LAOS	29/100	130/180

Fuente: Elaboración propia (2020) con datos de Transparencia Internacional.

La calidad de la administración pública depende en gran medida de contar con un servicio público profesional, desde el reclutamiento, capacitación, inducción, actualización, principios éticos y sistema de responsabilidades, rendición de cuentas, etcétera.

Por otra parte, The World Justice (WJP)²¹ mide el estado de derecho percibido por la sociedad bajo elementos como: limitaciones de los poderes gubernamentales, ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, orden y seguridad, cumplimiento normativo, justicia civil y justicia penal, ubica a México en la posición 99 de 126, con una puntuación de 0.45, en el índice del Estado de Derecho que oscila entre el 0 (que es la más baja) y el 1 (que es el más alto), en primer lugar se encuentra Dinamarca con una puntuación de 0.90, seguido de Noruega y Finlandia con 0.89 y 0.87 respectivamente (WJP, Rule of Law Index, 2019).

²¹ http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

III.I.II.- Prácticas Internacionales en el Combate a la Corrupción

De acuerdo con el Banco Mundial (2004)²² se distinguen cuatro modelos institucionales de Comisiones Anticorrupción alrededor del mundo. En primer lugar, se destaca el modelo universal, un ejemplo de éste es la Comisión Independiente contra la Corrupción de Hong Kong (ICAC) que tiene amplias funciones de investigación, prevención y comunicación. En segundo lugar, está el modelo de investigación que se caracteriza por pequeñas agencias centralizadas. Ambos representan modelos altamente centralizados que administrativamente dependen y le reportan directamente al Ejecutivo.

En tercer lugar, se encuentra el modelo parlamentario que incluye comisiones que reportan a comités legislativos y que son independientes de las ramas judicial y ejecutiva del Estado. Finalmente, existen los modelos multi-agencias que suponen la existencia de oficinas independientes las cuales conforman una red administrativa y judicial para el combate a la corrupción. (Senado de la Republica, 2012).

Las agencias anticorrupción son definidas como dependencias públicas cuya función primordial es articular y centralizar un liderazgo en una o más áreas de las políticas públicas de combate y prevención de la corrupción (Ibíd., 2020:4).

Las agencias anticorrupción son consideradas como la respuesta institucional definitiva a la corrupción. La mayoría de las agencias han sido creadas en un contexto de corrupción sistémica y un número considerable de ellas no han cumplido las expectativas planteadas. Los factores que explican sus fallas son variados.

Algunos tienen que ver con su diseño institucional o la falta de planificación de su gestión, otros con el entorno en el que se encontraban destinados a funcionar (De Sousa, 2010).

Estos organismos especializados deben estudiarse y ser un referente para tener un panorama amplio de cómo funcionan las agencias anticorrupción en diversos países. En la tabla número 8 se muestra una serie de agencias anticorrupción identificando sus principales características.

²² <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/feb06course/summaryWBPaperACagencies.pdf>

Tabla 8. Características y especificaciones de diversas agencias anticorrupción

País	Nombre de la Institución	Funciones	Naturaleza jurídica	Proceso de asignación de presupuesto	Presupuesto 2019	Medios de control	N° de denuncias 2019	% de condena
Nueva Zelanda	Oficina de Fraudes Graves (<i>Serious Fraud Office</i>)	Es una agencia dentro de la Policía de Nueva Zelanda. Tiene la tarea de investigar e interrumpir el crimen organizado, trabajar con información y recursos de todo el gobierno.	Depende del Ministro de Policía del Fiscal General pero goza de autonomía operativa	El Parlamento decide cuál es el presupuesto asignado, a partir de la información que le proporciona la dependencia	9,719,000	La Auditoría de Nueva Zelanda verifica las cuentas públicas de la dependencia	1,138	100%
Finlandia	Oficina del Fiscal General	Actúa como la agencia de administración central de la fiscalía finlandesa responsable de las condiciones operativas de todo el servicio.	Es el órgano supremo del Ministerio Fiscal.	El Ministerio redacta el presupuesto anual y lo presenta al Parlamento para su discusión y aprobación	48 165 000 EUR	El Ministerio de finanzas, se encarga de la comprobación y distribución del gasto.	91.966 *	Sin determinar
Hong Kong	Comisión Independiente contra la Corrupción	Su objetivo principal era limpiar la corrupción endémica en los muchos departamentos del Gobierno de Hong Kong a través de aplicación de la ley, prevención y educación de la comunidad.	Autónomo	Al inicio de cada año fiscal el Comisionado debe enviar la estimación de los gastos de la institución en el formato que el Ejecutivo determine.	1,167.7 millones de Dólares Hong Kong	Esta monitoreado por cuatro comités independientes, en los que incluso participa la ciudadanía.	2297	76.3%

Singapur	Buró de investigación de prácticas corruptas	Investigar cualquier acto y forma de corrupción en el sector público y privado o cualquier otra ofensa que se desarrolle por abajo de la ley.	Depende directamente del Primer Ministro	Al inicio de cada año fiscal el Comisionado debe enviar la estimación de los gastos de la institución en el formato que el Ejecutivo determine.	48.8 millones	Directamente el Primer Ministro	778	98%
España	Fiscalía Especial en Contra de la Corrupción y la Criminalidad Organizada	Con competencias en todo el territorio nacional, que investiga y conoce de los procesos de especial trascendencia, relativos a los delitos económicos u otros cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos relacionados con el fenómeno de la corrupción.	Dependiente de la Fiscalía General del Estado	Cámara de Diputados determina el presupuesto.	110,708.60 EUR	Fiscal General del Estado	2633	26.16%
Chile	Fiscalía Especializada dentro de la Fiscalía Nacional; es un órgano autónomo	Para enfrentar este tipo de delitos, la Fiscalía de Chile cuenta con un equipo de 92 fiscales especializados distribuidos en todo el país y la acción de la Unidad Especializada Anticorrupción	Fiscalía Nacional de Chile, el cual es un organismo autónomo, cuya función es dirigir la investigación de los delitos, llevar a los imputados a los tribunales, si corresponde y dar protección a	El Fiscal General estima el presupuesto para la fiscalía especializada y se lo pasa al Secretario de Hacienda para que realice los ajustes que considere necesarios.	195,010,926.00 \$ CH	El Fiscal General estima el presupuesto para la fiscalía especializada y se lo pasa al Secretario de Hacienda para que realice los ajustes que considere necesarios.	1526	32.83%

		<p>ón de nivel central que brinda asesoría y apoyo a las investigaciones en el área, además de capacitaciones para colaborar en la especialización de fiscales y profesionales.</p>	<p>víctimas y testigos.</p>					
--	--	---	-----------------------------	--	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia con base en la información obtenida en páginas institucionales de cada agencia (2020).

* En el caso de Finlandia el dato corresponde a los delitos en general no solo en delitos de corrupción, al no contar con una fiscalía especializada no existen estadísticas particulares.

La creación de cada agencia es producto de un entramado legal e institucional, con características únicas, en algunos países, a éstas se les ha dotado de servicios de investigación especializada, mientras que otros optan por la prevención.

Es preciso resaltar la importancia de la prevención, ya que no solo salvaguarda la integridad del gobierno y del sistema político, sino que garantiza la aplicación de las normas, los procedimientos y la correcta utilización de los fondos, logrando un efecto benéfico adicional al fomentar la confianza pública en lo relativo a la gestión de la conducta de los funcionarios públicos (ONU, 2005).

III.II.- Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción

Diversos han sido los esfuerzos internacionales para combatir a la corrupción sobre todo en el aspecto de la recuperación de activos, la corrupción ha escalado a un nivel internacional interviniendo empresas transnacionales e involucrando a más de dos países. En este intento de colaboración entre países se logró establecer criterios al respecto plasmados en la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción

La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, fue aprobada mediante la Resolución 58/4 y presentada ante la Conferencia Política de Alto Nivel, en Mérida,

Yucatán, del 9 al 11 de diciembre del 2003, este es el primer instrumento que integra aspectos y prácticas tendientes a prevenir y combatir la corrupción (Blumenkron, 2019).

Otro instrumento es la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, aprobada por la Asamblea en su resolución de 55/25 del 15 de noviembre de 2000 y abierta a firma del 12 al 15 de diciembre de 2000 en Palermo, Italia (Rojas, 2010).

El fin primordial de los instrumentos tanto internacionales como continentales es la recuperación de activos relacionados con actos de corrupción, es así como el 27 de enero de 1999 se firmó el Convenio de Derecho Penal sobre la Corrupción, auspiciada por el Consejo de Europa, y el 4 de noviembre de ese mismo año el Convenio de Derecho Civil sobre la Corrupción del Consejo de Europa (Ibíd., 2010).

En el continente americano se adoptó la Convención Interamericana contra la Corrupción, misma que fue aprobada en una Conferencia Interamericana Extraordinaria y abierta a la firma en Caracas el 29 de marzo de 1996 y en vigor el 6 de marzo de 1997 (OEA, 1996).

En el Marco de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos se firmó, el 17 de diciembre de 1997, la Convención para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, la cual reconoce el papel de los gobiernos para prevenir la instigación al soborno por parte de personas y empresas en las transacciones comerciales internacionales (OCDE, 1997).

La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción entró en vigor el 14 de diciembre de 2005 (ONU, 2005), constituyéndose como el primer instrumento jurídicamente vinculante de lucha contra la corrupción. Los Estados están obligados a su cumplimiento al ratificarla. Este documento constituye un reflejo del compromiso y la determinación de la comunidad internacional, la Convención cuenta hasta 2010 con 122 Estados que lo han firmado.

Entre sus objetivos se encuentra el de promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; promover, facilitar y apoyar a tal fin la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y lucha contra la

corrupción, incluida la recuperación de activos; y promover la integridad, la rendición de cuentas y la buena gestión de los asuntos y bienes públicos (ONU, 2005).

La Convención exige a los países que se legisle sobre la tipificación de delitos relacionados con la corrupción, colocando especial énfasis no solo en su sanción sino en la prevención. Asigna, además, particular importancia al fortalecimiento de la cooperación internacional en la lucha contra la corrupción, estableciendo disposiciones innovadoras y de gran alcance en materia de recuperación de activos, asistencia técnica y aplicación (ONU, 2010).

La Convención está compuesta por cuatro pilares: la prevención, penalización y represión, cooperación internacional y recuperación de activos. Los cuales se constituyen como una estrategia internacional y multidisciplinaria para la lucha contra la corrupción.

La Convención está integrada por seis capítulos (ONU, 2005) a continuación se establecerá lo más relevante de cada uno de ellos, con el fin de observar su estructura y cómo cada capítulo retoma los aspectos que se involucran en la cadena de la corrupción.

Capítulo I. Disposiciones generales.

En este apartado de la Convención se destacan cuatro elementos esenciales, la finalidad, las definiciones de cada término, el ámbito de aplicación y la protección de la soberanía, este último aspecto es fundamental tal como lo establece Annan (2001), la soberanía estatal, en su sentido más básico, está siendo redefinida, en gran medida por las fuerzas de la globalización y la cooperación internacional.

La Convención en su artículo primero establece su finalidad (ONU, 2005):

- ✓ Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción.
- ✓ Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha, incluida la recuperación de activos.
- ✓ Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

Capítulo II. Medidas preventivas.

En este capítulo se establece la obligación de cada uno de los Estados Parte (aquellos países que han ratificado la Convención) para la conformación de políticas y prácticas de prevención de la corrupción, previendo la existencia de códigos de conducta para los funcionarios públicos, así como el establecimiento de medidas y sistemas apropiados para la contratación pública y de gestión de la hacienda pública basada en la transparencia.

La Convención en su artículo 13 establece que cada Estado Parte buscará fomentar la participación activa de personas que conforman la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa (ONU, 2005).

Un punto fundamental es el citado en su numeral 14 donde promueve la cooperación a escala mundial, regional, subregional y bilateral entre las autoridades judiciales a fin de combatir el blanqueo de dinero (mejor conocido en México como lavado de dinero).

Capítulo III. Penalización y aplicación de la ley.

Este capítulo de la Convención es el preámbulo fundamental para la presente investigación ya que en él se plantea la tipificación de los delitos de corrupción, como ya se estableció en líneas anteriores la Convención tiene un carácter vinculatorio por lo cual obliga a los Estados parte a modificar su legislación y adoptar medidas en las cuales se establezca como delitos al soborno de funcionarios públicos nacionales, de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones públicas internacionales; la malversación de bienes y el peculado en el sector público; la obstrucción de la justicia y el lavado de activos y dinero.

La Convención tipifica otros delitos como el soborno en el sector privado (art. 21), la malversación de fondos y el peculado en el mismo sector (art. 22), el tráfico de influencias, el abuso de funciones, el encubrimiento y el enriquecimiento ilícito (art. 18-20). Otro

aspecto importante es el relativo al embargo preventivo, incautación y decomiso del producto del delito.

Este capítulo toca un tema muy debatido en el plano del Derecho Penal, la tentativa establecida en el numeral 20 apartado 2:

2. Cada Estado Parte podrá adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, de conformidad con su derecho interno, toda tentativa de cometer un delito tipificado con arreglo a la presente Convención (ONU, 2005).

El artículo que se cita hace referencia a que el Estado Parte deberá establecer en su legislación penal un dispositivo legal en el cual se castigue el intento de realizar un acto de corrupción, de acuerdo con la dogmática penal los delitos se materializan cuando se realiza un acto o una omisión y se obtiene un resultado que es el daño al bien jurídicamente tutelado (imputabilidad objetiva); la Convención cambia ese concepto para establecer que basta con que el servidor público o particular intenten cometer el delito aunque este no se consuma, es decir, no cause ningún daño o menoscabo al bien jurídicamente tutelado, sin importar que no exista resultado este intento debe ser sancionado.

Por otra parte, en este capítulo, se establece, la necesidad de proteger testigos, peritos, víctimas y personas que denuncien cualquier hecho vinculado con delitos tipificados con arreglo a ella. Además, afirma la obligación de adoptar las medidas para garantizar que las entidades o personas que resulten perjudicadas como consecuencia de un acto de corrupción tengan derecho a iniciar una acción legal de responsabilidad civil contra los responsables de esos daños y perjuicios a fin de solicitar indemnización (ONU, 2005).

Capítulo IV. Cooperación internacional.

En este capítulo de la Convención se promueve la posibilidad de prestarse asistencia internacional en las investigaciones y procedimientos correspondientes a cuestiones civiles y administrativas relacionadas con la corrupción, de igual forma establece los lineamientos generales para extraditar a la persona que ha cometido un delito de corrupción, incluso considera la posibilidad de celebrar acuerdos o arreglos bilaterales o

multilaterales para realizar de manera conjunta investigaciones por actos de corrupción (Ibíd., 2005).

Capítulo V. Recuperación de activos.

Este capítulo establece la posibilidad que tiene los Estados Parte de exigir a las instituciones financieras que funcionan en su territorio que verifiquen la identidad de los clientes, adopten medidas razonables para determinar la identidad de los beneficiarios finales de los fondos depositados en cuentas de valor elevado, e intensifiquen su escrutinio de toda cuenta solicitada o mantenida por o a nombre de personas que desempeñen o hayan desempeñado funciones públicas prominentes y de sus familiares y estrechos colaboradores, lo anterior con el fin de descubrir transacciones sospechosas e informar al respecto a las autoridades competentes (art. 52).

De igual forma establece mecanismos que permitan prevenir y detectar movimientos de fondos financieros que se consideren producto de la corrupción, así como facilitar su aseguramiento, decomiso y pronta recuperación de activos (Hernández, 2016).

El artículo 58 de la Convención obliga a los Estados Parte a establecer una dependencia de inteligencia financiera que se encargará de recibir, analizar y dar a conocer a las autoridades competentes todo informe relacionado con las transacciones financieras sospechosas (ONU, 2005).

Capítulo VI. Asistencia técnica e intercambio de información.

El último capítulo de la Convención establece la necesidad de capacitar al personal encargado de prevenir y combatir la corrupción, así como la posibilidad de que entre Estados se presten la más amplia asistencia técnica, especialmente en favor de los países en desarrollo, en sus respectivos planes y programas para combatir la corrupción, incluido apoyo material y capacitación. Para efecto de lo anterior prevé la posibilidad de que los Estados Parte realicen contribuciones voluntarias adecuadas y periódicas a una cuenta específicamente designada a esos efectos en un mecanismo de financiación de las Naciones Unidas (Ibíd., 2005).

Como se puede observar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, marca la pauta de cómo se deben realizar las reformas legislativas respecto al tema,

estableciendo que, para prevenir y combatir la corrupción, es fundamental que se tomen todas las medidas necesarias, especialmente en vista del carácter polifacético del fenómeno.

Invitando a los gobiernos y sobre todo a los responsables de la formulación de políticas a que se aseguren, se comprendan y planifiquen las estrategias de modo que sus componentes reflejen todas las disposiciones establecidas en la Convención (ONU, 2010).

III.II. I.- Caso Nueva Zelanda

A continuación se presentan cuatro casos de países cuya lucha contra la corrupción ha sido exitosa de acuerdo a las mediciones internacionales, dentro de los cuales destacan Nueva Zelanda por su política de tolerancia cero a la corrupción, Finlandia por su combate a la corrupción con énfasis en la creación de valores y en los códigos de ética, Chile cuenta con una red de trabajo y colaboración institucional que le permite acciones más eficaces en la investigación y denuncia de actos tipificados como delitos de funcionarios, Hong Kong se destaca por tener un órgano autónomo dedicado a la investigación y persecución de actos de corrupción.

El riesgo de corrupción en Nueva Zelanda es prácticamente nulo, el país se encuentra entre los países menos corruptos del mundo, de acuerdo con las principales instituciones e índices de clasificación (Banco de Buenas Prácticas Internacionales en el Combate a la Corrupción, 2018).

Transparencia Internacional enlistó los factores que contribuyen a la fortaleza del país en el combate a la corrupción:

- ✓ Liderazgo histórico en derechos humanos como el sufragio universal desde 1893.
- ✓ Servicio público basado en el mérito originado en la Ley de Servicio Público de 1912.
- ✓ El fuerte papel desempeñado por el Defensor del Pueblo y el Auditor General.
- ✓ Código de ley fuerte y ejecutable.
- ✓ Una población bien educada.

En Nueva Zelanda el entorno regulatorio es favorable para las empresas privadas, toda vez que los trámites para obtener una licencia o contratar servicios públicos, a menudo toman solo un día. Además, el soborno activo y pasivo en el sector privado y público son conductas prohibidas por la Ley de Delitos y la Ley de Comisiones Secretas. Las sanciones oscilan entre multas de 2.000 NZD (dólar neozelandés) y 14 años de prisión. Por lo que, los funcionarios públicos no pueden solicitar ni aceptar obsequios de acuerdo con el Código de Conducta de la Comisión de Servicios del Estado (New Zealand Corruption Report, 2020).

Este país tiene leyes anticorrupción sólidas, la Oficina de Fraudes Graves es la encargada de detectar, investigar y procesar la corrupción del sector público y privado. Se trabaja continuamente para prevenir y abordar la corrupción a través de un compromiso de alto nivel con una cultura de tolerancia cero. Dicho compromiso comienza con la implementación de sistemas de cumplimiento sólidos. La política anticorrupción está claramente articulada y aplicada para minimizar o prevenir los costos y las consecuencias legales de la corrupción (Ministerio de Justicia, 2020).

La Oficina de Fraudes Graves (por sus siglas en inglés SFO, en maorí: *Te Tari Hara Taware*) es el departamento de atención al público de Nueva Zelanda encargado de detectar, investigar y enjuiciar los delitos financieros, incluyendo la corrupción, de carácter grave y complejo. La OFG se basa en su homólogo británico según lo establecido por la Ley *Serious Fraud Office* 1990.

La OFG tiene dos equipos operativos: el equipo de Evaluación e Inteligencia y el equipo de Investigaciones.

El equipo de Evaluación e Inteligencia es responsable de la evaluación inicial y la evaluación de las quejas, así como de la derivación a otras agencias, según corresponda. Esta unidad también es responsable de coordinar la inteligencia externa e interna y de desarrollar la contribución de la OFG a las estrategias de prevención de delitos financieros. El equipo de Investigaciones se ocupa de todos los asuntos de delitos financieros graves o complejos que el director ha decidido investigar. Estos pueden incluir: fraude general, fraude hipotecario, robo de empleados, fraude de compras, fraude de mercados financieros, soborno y corrupción (Serious Fraud Office, 2020).

La presencia de una agencia dedicada al crimen de cuello blanco, es decir a la corrupción en gran escala, es parte integral de la reputación de Nueva Zelanda por su transparencia, integridad, imparcialidad y bajos niveles de corrupción. Una agencia especializada que utiliza equipos multidisciplinarios como la OFG se considera internacionalmente como el estándar de oro para responder a delitos financieros complejos (Ibíd., 2020).

En Nueva Zelanda el director de la OFG tiene facultades legales para obligar a la producción de información y exigir a testigos y sospechosos que respondan cualquier pregunta que se les haga sin recurrir al derecho al silencio (a la no incriminación), sin embargo, la evidencia en una entrevista no se puede utilizar contra un sospechoso en su juicio. Los testigos también pueden ser obligados a responder a preguntas bajo coacción. Estas disposiciones no anulan el secreto profesional. Cualquier persona que se niega a cumplir puede ser procesado y podría ser multado o encarcelado. En cuanto al Poder Judicial en Nueva Zelanda, los jueces son nombrados por el Gobernador General con el asesoramiento del Fiscal General, que es miembro del Gabinete de Gobierno. El Fiscal General consulta ampliamente antes de nombrar a los jueces, en particular buscando la opinión de los profesionales del Derecho (Ibíd., 2020).

Nueva Zelanda penaliza el soborno y la corrupción en los sectores público y privado, desafiando concepciones tradicionales de que la corrupción es puramente un problema del sector público. Es importante destacar que todos los delitos de soborno y corrupción de Nueva Zelanda se aplican a personas físicas y jurídicas (personas morales, empresas, etc.). Esto significa que un acto de soborno o corrupción cometido por un empleado, agente u otro intermediario en nombre de una organización puede resultar en un enjuiciamiento contra el individuo en su capacidad personal, así como en un enjuiciamiento contra la organización y/o empresa. Esto es importante, ya que busca la responsabilidad de las personas quienes perpetran actos ilegales o poco éticos, es una de las formas más efectivas de abordar las irregularidades corporativas.

Además, todos los delitos de soborno y corrupción se aplican tanto a nivel nacional como extraterritorial. Esto significa que la OFG puede enjuiciar a ciudadanos, residentes y entidades de Nueva Zelanda incorporados en Nueva Zelanda por actos de soborno y

corrupción que ocurren completamente fuera del país, incluso cuando se paga el soborno a través de un intermediario extranjero (Ibíd., 2020).

Nueva Zelanda se encuentra a la vanguardia en el tema del *compliance* (conjunto de procedimientos y buenas prácticas adoptados por las organizaciones para identificar y clasificar los riesgos operativos y legales), estableciendo políticas anticorrupción tanto en el sector público como en el privado, estas políticas pueden incluir temas como:

- ✓ Divulgaciones protegidas.
- ✓ Probidad
- ✓ Controles financieros
- ✓ Conflicto de intereses
- ✓ Delegaciones
- ✓ Proceso disciplinario
- ✓ Política de gestión de riesgos.
- ✓ Contribuciones políticas
- ✓ Donaciones de caridad y patrocinios.
- ✓ Pagos de facilitación (ampliados en una guía separada)
- ✓ Ganancia personal a través del empleo (es decir, viajes de clientes, obsequios, hospitalidad, entretenimiento y gastos).

Sin embargo, aún tiene como pendiente lo relativo a los obsequios, hospitalidad y gastos razonables ya que se constituye como un área gris, tanto en Nueva Zelanda como internacionalmente.

El enfoque neozelandés de la lucha contra la corrupción se centra en las de políticas de cumplimiento tales como como el código de conducta o los procedimientos de adquisición, independientemente del enfoque adoptado, lo más importante es que existe una clara política anticorrupción, que puede implementarse efectivamente en cada una de las funciones del Estado. Por eso es importante que la política se aplique a todas las personas y entidades. Esto incluye empleados, directores, funcionarios, agentes, subsidiarias, contratistas, consultores y terceros proveedores.

III.II.II.- Caso Finlandia

La corrupción no se constituye como un problema en Finlandia, el gobierno y la ciudadanía actúan en conjunto y en colaboración bajo los principios de máxima transparencia y confianza institucional, lo que hace que este fenómeno se vea disminuido.

Se ha reconocido a Finlandia como el país ejemplo, de cómo la consolidación de las instituciones democráticas avanzadas puede llevar a la reducción de la corrupción. Existen varios mecanismos individuales que contribuyen al combate a la corrupción, incluida una auditoría estricta del gasto estatal, regulaciones nuevas y más eficientes sobre la financiación de partidos políticos, disposiciones legales que penalizan la aceptación de sobornos, privilegian el acceso público a la información, la declaraciones de bienes públicos y sobre todo, lo más importante que es el enjuiciamiento legal eficiente de los actos de corrupción (Banco de Buenas Prácticas Internacionales en el Combate a la Corrupción, 2018).

En Finlandia existe una homogeneidad de opiniones acerca de la importancia y necesidad de la ética en el servicio público. Ya desde las antiguas civilizaciones, en la Grecia clásica, se destacaba la importancia de la ética en política para prevenir prácticas corruptas. La ética es la otra cara de la moneda de la corrupción, es su antítesis. Cuando se rescatan y fomentan los valores éticos en los servidores públicos, estos construyen, reconstruyen, fortalecen, motivan, generan integridad y dignidad, lo que se deriva en una conducta libre, orientada a la realización del bien mediante el cumplimiento del deber. Por el contrario, cuando los valores se debilitan o ausentan, los antivalores y las prácticas corruptas aparecen de inmediato. En Finlandia, el conocimiento ético se encuentra, no sólo en la filosofía del servidor público, sino también en la práctica, en los distintos procesos administrativos de los poderes públicos. Comparando la importancia que se le da a esta temática en Finlandia, México está aún muy lejos de este campo de conocimiento enfocado en la política, en los asuntos de gobierno y en las administraciones públicas (Bautista, 2015:17).

El Código Penal de Finlandia prohíbe y sanciona el soborno activo y pasivo, la malversación de fondos, el fraude y el abuso de poder, abuso de confianza y abuso de información privilegiada. Se penaliza el soborno entre empresas, el soborno de

funcionarios públicos finlandeses y extranjeros, y el soborno a través de intermediarios. El mismo código distingue entre soborno no agravado y soborno agravado, y este último conlleva penas de hasta cuatro años de prisión. Una empresa puede ser considerada penalmente responsable de delitos de corrupción cometidos por personas que trabajan en su nombre y se le puede ordenar que pague multas corporativas de hasta 850,000 EUR por violaciones. La ley de Finlandia no hace distinción entre sobornos y pagos de facilitación, mientras que la posibilidad de recibir regalos u otro tipo de aportación depende de su valor, intención y beneficio potencial obtenido (Banco de Buenas Prácticas Internacionales en el Combate a la Corrupción, 2018).

En Finlandia existe un poderoso instrumento dedicado a prever situaciones que puedan generar conflictos venideros: el Comité para el Futuro. Dicho comité se ubica dentro del Parlamento. El Comité para el Futuro es una institución permanente del Parlamento. Su tarea es pensar en el futuro. Sus miembros trabajan reflexionando en torno a cómo construir el mejor futuro posible para el pueblo de Finlandia, adelantándose a problemas que pudieran hacerse presentes y frenar el desarrollo del país. El Comité analiza y expone los efectos a largo plazo de decisiones tomadas en el presente. Para ello se trabaja desde una perspectiva integral, poniendo de relieve las conexiones entre derechos humanos, seguridad, integridad, ecología, equidad social, seguridad, paz, etcétera (...) el Comité propone diferentes opciones, destaca los peligros y diseña posibles escenarios. La base de su trabajo es la concepción de que las decisiones tomadas por los políticos de hoy tendrán una gran influencia en la esfera política, económica y social del mañana. Las generaciones que están por nacer no pueden defender sus derechos, por lo tanto, es necesario actuar con responsabilidad para garantizar su supervivencia. Una de las tareas del WFC es concientizar a los políticos sobre la responsabilidad ética en la toma de decisiones en base a cómo estas afectarán a las generaciones futuras. Se desempeña en estrecha colaboración con entidades de la sociedad civil, parlamentos, gobiernos, empresas y organizaciones internacionales que investigan políticas y leyes justas de cara al futuro. También asesoran, ofrecen cursos y apoyan en la aplicación de nuevas políticas. El Consejo Mundial del Futuro no sólo identifica soluciones holísticas en una amplia gama de cuestiones, también indaga sobre la manera de aplicarlas (Bautista, 2015:18).

Finlandia no cuenta con una legislación especial para la protección a denunciantes, sin embargo, los programas de denuncias existentes deben cumplir con los requisitos

generales establecidos en la Ley de Datos Personales, la Ley de Protección de la Privacidad en la Vida Laboral y la Ley de Contratos de Empleo. En cuanto a las denuncias anónimas, en la legislación finlandesa no existe un estatuto que prohíba específicamente la notificación anónima. Sin embargo, una persona tiene derecho a ser informada sobre la fuente de información, lo que tiende a excluir la posibilidad de denuncia anónima (Banco de Buenas Prácticas Internacionales en el Combate a la Corrupción, 2018).

En Finlandia existe un principal interés en la creación de valores, los cuales se materializan en los Códigos Éticos. Dichos valores sirven de guías o referentes en la conducta de los servidores públicos, los códigos desempeñan un papel orientador y de control al establecer las restricciones de comportamiento, los cuales están fundados en la legislación básica, sin embargo, muestran valores y principios tomados de la disciplina ética. En el caso de Código del Ministerio de Finanzas de Finlandia, la parte más importante se enfoca en las regulaciones de los conflictos de interés, los cuales están especificados en la Ley de Procedimientos Administrativos y en la Ley de los Servidores Públicos (Bautista, 2015).

Los países con mayor transparencia y menor nivel de corrupción no solo ponen especial atención a las instituciones formales sino también a las informales, el ejemplo es Finlandia, exaltando los valores en la iglesia, la escuela, la familia, las dependencias de la administración pública, de igual forma en las costumbres, los hábitos y las tradiciones.

III.II.III.- Caso Chile

De acuerdo con el Índice de Percepción sobre corrupción (TI, 2019), Chile es el país mejor posicionado de América Latina con una puntuación de 67/100 ubicándolo en el ranking en la posición 26, sin embargo, estudios recientes apuntan al incremento de la corrupción sobre todo en el ámbito político y administrativo. En este sentido Chile realizó una serie de modificaciones legales con el fin de combatir la corrupción.

Con la reforma de la Ley 21.121 se establecieron nuevos delitos incorporando la responsabilidad penal de las personas morales, es decir, pueden ser señalados como responsables las empresas, de igual forma se aumentaron las sanciones en caso de ser condenadas. Además de los delitos de cohecho a empleado público nacional y a funcionario público extranjero, lavado de activos, financiamiento del terrorismo y

receptación, se agregaron la negociación incompatible, corrupción entre particulares, apropiación indebida y administración desleal (Banco de Buenas Prácticas Internacionales en el Combate a la Corrupción, 2018).

En Chile los delitos de corrupción también son denominados delitos funcionarios y se definen como todas aquellas conductas ilícitas cometidas por funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos, o aquellas que afectan el patrimonio del Fisco (hacienda pública) en sentido amplio. Estos delitos pueden ocurrir tanto en la administración del Estado, como en sus organismos centralizados o descentralizados, entidades autónomas, en las Municipalidades o los Gobiernos Regionales, y van desde un fraude al Fisco, pasando por una negociación incompatible, el cohecho y la violación de secretos. Estos delitos se encuentran determinados en el Código Penal el cual dedica un capítulo exclusivo a la regulación de los tipos penales considerados delitos funcionarios y que son 39 (Fiscalía de Chile, 2020).

Las penas que se aplican por la comisión de este tipo de delitos van desde una inhabilitación hasta los 15 años de prisión por una malversación de caudales públicos. Para investigar y combatir este tipo de delitos, la Fiscalía de Chile cuenta con un equipo de 92 fiscales especializados distribuidos en todo el país y la acción de la Unidad Especializada Anticorrupción de nivel central que brinda asesoría y apoyo a las investigaciones en el área, además de capacitaciones para colaborar en la especialización de fiscales y profesionales (Ibíd., 2020).

El combate a la corrupción no es exclusivo de la Fiscalía, sino que trabaja coordinadamente con entidades públicas y privadas relacionadas con la investigación de la corrupción como es la Contraloría General de la República, Consejo de Defensa del Estado, Chilecompra, entre otros (Fiscalía de Chile, 2020).

La Fiscalía de Chile es un organismo autónomo, cuya función es dirigir la investigación de los delitos, llevar a los imputados a los tribunales, si corresponde, y dar protección a víctimas y testigos (Ibíd., 2020).

El caso de Chile es particular en cuanto a su proceso de investigación, cuenta con una Unidad Anticorrupción la cual identifica a los aliados estratégicos estableciendo vínculos

en el marco de la persecución del delito, con el Consejo de Defensa del Estado (CDE). A este organismo le corresponde ejercer la acción penal tratándose de delitos que pudieran acarrear perjuicios económicos para el Fisco u organismos del Estado, así como aquellos cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones (Ibíd., 2020).

De acuerdo con la propia fiscalía (2020) su segundo aliado estratégico es la Contraloría General de la República, este órgano interviene en las investigaciones vinculadas a delitos de corrupción o referidas a infracciones cometidas por funcionarios públicos. En varias ocasiones, las investigaciones penales nacen o son fruto del trabajo fiscalizador de la Contraloría General de la República, quienes en cumplimiento de sus funciones detectan hechos irregulares, rendiciones de cuentas abultadas, falsedades documentales, entre otras infracciones, las que remiten para conocimiento de la fiscalía. El tercer aliado estratégico es el Servicio de Impuestos Internos, al vincularse ambas instituciones logran efectos netamente investigativos, coordinando diligencias, pericias y otras acciones relacionadas con la persecución penal del delito. Otro aliado estratégico es la Dirección de Compras y Contratación Pública (Chilecompras), este es un organismo que puede aportar información relevante respecto a un determinado proceso licitatorio que se encuentre investigado, de igual forma proporciona información sobre las empresas registradas en el portal de compras públicas, tanto en los antecedentes de su constitución, su capital, sus socios, domicilios, entre otros datos de interés investigativo. Un quinto aliado estratégico es el Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Seguridad Internacional y Humana el cual coordina a las instituciones chilenas con relación al cumplimiento de las obligaciones que emanan de las Convenciones y acuerdos internacionales firmados por Chile vinculados con la lucha en contra de la corrupción. Por último, otro aliado estratégico es la Unidad de Análisis Financiero quien coordina diligencias en determinadas investigaciones, en la que se busca indagar respecto a operaciones sospechosas, ubicar activos en el exterior o bien realizar el seguimiento del dinero proveniente de un delito de corrupción.

En Chile el trabajo colaborativo y en redes interinstitucionales es fundamental para el combate a la corrupción por ello crearon el portal web www.anticorruption.cl con el fin de

facilitar el acceso de los ciudadanos a información sobre la investigación de denuncias de delitos y faltas administrativas o el resultado de investigaciones sobre los mismos.

III.II.IV.- Caso Hong Kong

Es importante retomar la experiencia de Hong Kong en el combate a la corrupción como un ejemplo de políticas anticorrupción establecidas a corto plazo con resultados favorables donde la intervención gubernamental fue necesaria para la consecución de un organismo autónomo dedicado exclusivamente a la investigación y persecución de delitos de corrupción, cambiando la percepción de la población.

Hong Kong un país en vías de desarrollo en la década de los setentas, con un crecimiento masivo de la población y la rápida expansión de la industria manufacturera aceleraron el ritmo del desarrollo social y económico. El Gobierno no pudo satisfacer las necesidades de la población, lo que provocó un suelo fértil para las prácticas corruptas. La resolución para erradicar la corrupción tuvo su inicio en el año 1973 ante la exigencia de la ciudadanía y la falta de legitimidad de los funcionarios públicos y del gobierno (Banco de Buenas Prácticas Internacionales en el Combate a la Corrupción, 2018).

A raíz de lo anterior se crea la Comisión Independiente contra la Corrupción (ICAC por sus siglas en inglés) en febrero de 1974. Desde su inicio, la Comisión se ha comprometido a combatir la corrupción utilizando un enfoque triple de aplicación de la ley, prevención y educación (Ibíd., 2018).

La ICAC tiene amplias facultades procesales y de investigación que comparte con los órganos de procuración e impartición de justicia. Dentro de estas facultades se encuentran las de investigación, de arresto, sanción y persecución de delitos, pero de la mano con la oficina del Procurador General, el objetivo era proveerla de total independencia. En ese sentido, se dispuso que la ICAC reportara directamente al gobernador y no por medio de alguna dependencia legislativa o ejecutiva. Asimismo, se establecieron comités asesores integrados por ciudadanos, en los que se incluyeron a críticos del gobierno (Banco de Buenas Prácticas Internacionales en el Combate a la Corrupción, 2018). La institución persigue los delitos del sector público definidos en la legislación respectiva (incluidos los delitos electorales y financieros), pero también la corrupción y delitos de cuello blanco en el sector privado (Senado de la República, 2012).

Los delitos tipificados en su legislación penal son el cohecho, soborno, chantaje y/o conspiración para malversar fondos y/o violar las leyes administrativas y electorales al hacer uso indebido de cualquier posición de poder o responsabilidad pública, las penas que se imponen son de naturaleza pecuniarias y corporales, la única pena establecida en la Ley respectiva es la de todo funcionario público que brinde falso testimonio o declaraciones deliberadamente falsas sobre un caso de eventual corrupción (20 mil dólares y prisión por un año), las demás penas son impuestas de acuerdo a la valoración y decisión de un juez (Ibíd., 2012).

De acuerdo con el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO, 2015), la ICAC combate a la corrupción en tres frentes: investigación, prevención y educación. Está dividida en tres departamentos funcionales:

- ✓ Departamento de Operaciones. El cual recibe e investiga los reportes de sospechas de delitos de corrupción.
- ✓ Departamento de Relaciones con la Colectividad. El cual pretende educar y sensibilizar a la ciudadanía sobre los males de la corrupción y busca el apoyo de la sociedad civil para combatir el problema. Trabaja a través de los medios masivos y educativos de la comunidad.
- ✓ Departamento para Prevención de la Corrupción. Su tarea es identificar y eliminar los incentivos “perversos” que generan la corrupción en gobierno, organismos públicos y organizaciones que reciben recursos del gobierno (Banco de Buenas Prácticas Internacionales en el Combate a la Corrupción, 2018:2).

Hong Kong aborda un enfoque proactivo para investigar y descubrir los hechos de corrupción a través de los siguientes medios, el primero manteniendo contactos extensos en los sectores público y privado para intercambiar información y facilitar la cooperación, el segundo mediante el uso de la tecnología de la información para obtener y analizar la inteligencia criminal, por ultimo mediante el despliegue de informantes y agentes encubiertos de manera cautelosa y coordinada (Banco de Buenas Prácticas Internacionales en el Combate a la Corrupción, 2018).

La ciudadanía hongkonesa tiene tres formas de poder denunciar actos de corrupción la primera personalmente, al acudir a los centros regionales, la segunda vía telefónica, por medio de una línea disponible las 24 horas del día y mediante correo convencional.

Además, las autoridades se comprometen a ofrecer una respuesta al denunciante en un plazo de 48 horas o, bien, en dos días hábiles en el caso de que se trate de un delito que no sugiera corrupción (Ibíd., 2012).

Como ya se estableció en líneas precedentes la educación es factor importante para disminuir el fenómeno de la corrupción, Hong Kong adoptó el enfoque de ética para todos implementando programas de educación preventiva para diferentes sectores de la población, de igual forma se aumentó el uso de los nuevos medios de comunicación e información (Ibíd., 2012). Se buscó ganar la confianza de la población persiguiendo a los peces gordos y con ello demostrar que se estaba encarando un verdadero cambio (Manion, 1996).

La institución es evaluada por los Comités Ciudadanos de Supervisión y Evaluación, ante quienes es posible apelar una decisión del ICAC en primera instancia. En segunda instancia, el órgano de revisión es el Poder Judicial mismo. En algunos casos el ICAC requiere de autorización de una Corte de Distrito antes de instrumentar ciertas acciones (Senado de la República, 2012).

La corrupción no es exclusiva de un país, por ello cada país con base en su contexto social, económico y político implementa una serie de acciones e instituciones que les permitan combatir a la corrupción.

III.III.- Antecedentes de Combate a la Corrupción en México

México es parte de tres importantes convenciones internacionales en materia de Combate a la Corrupción:

1) La Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE),

2) La Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y,

3) La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC).

La Convención Anti-cohecho de la OCDE, de acuerdo con el preámbulo, es un acuerdo internacional suscrito por países que establecen medidas para disuadir, prevenir y penalizar a las personas y a las empresas que prometan, den o encubran gratificaciones a funcionarios públicos extranjeros que participan en transacciones comerciales internacionales. Fue adoptada el 21 de noviembre de 1997 y entró en vigor el 26 de julio de 1999 (OCDE, 1997).

Esta Convención busca prevenir la realización de actos de cohecho en transacciones comerciales internacionales y promueve el establecimiento e imposición de sanciones a servidores públicos, empresas y profesionistas que encubran o participen en un acto de corrupción. La convención define el delito, la base jurisdiccional, las disposiciones secundarias y la organización de la cooperación mutua entre los Estados Miembros en asuntos de apoyo y extradición (SFP, 2015).

El 29 de marzo de 1996, en la ciudad de Caracas, Venezuela se abrió a la firma el primer instrumento jurídico internacional enfocado en la lucha contra la corrupción. Se trata de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) de la OEA que entró en vigor el 6 de marzo de 1997. Este documento reconoce la trascendencia mundial del fenómeno de la corrupción y la necesidad de promover y facilitar la cooperación entre los Estados para combatirlo (OEA, 1996).

Un aspecto fundamental que este instrumento destaca en su artículo tercero el reconocimiento de que los esfuerzos para combatir la corrupción deben hacerse mediante la coordinación y el compromiso de todos los actores y no únicamente desde el Estado. En especial, se subraya la importancia y necesidad de la participación de la sociedad civil en esta lucha (SFP, 2015).

Por su parte, la Convención de las Naciones Unidas Contra La Corrupción (UNCAC). También conocida como Convención de Mérida por haberse abierto a firma en Mérida, Yucatán México en el año 2003, entró en vigor el 14 de diciembre de 2005.

Todas estas convenciones constituyen obligaciones internacionales para México, pues fueron firmadas por el Ejecutivo Federal y ratificadas por el Senado de la República, por lo que se asume la obligación jurídica de aplicar sus disposiciones.

México, al ratificar los instrumentos internacionales relativos al combate a la corrupción, se vio obligado a realizar diversas acciones para dar cumplimiento a estos compromisos, lo que implicó coordinar los esfuerzos conjuntos entre diversas dependencias gubernamentales e instituciones públicas y privadas, así como la elaboración de reformas e iniciativas de ley que modifican el marco jurídico mexicano en esta materia, las tres convenciones son instrumentos de política pública que apoyan los esfuerzos de los gobiernos nacionales para: 1) identificar prácticas exitosas en materia de prevención y combate a la corrupción; 2) impulsar los cambios legislativos con la finalidad de armonizar la legislación nacional con los ordenamientos internacionales; 3) coordinar e institucionalizar prácticas anticorrupción; y 4) monitorear y evaluar el desempeño de los Estados en esta materia (SFP, 2012).

Las convenciones son instrumentos que facilitan el abordaje y tratamiento del fenómeno de la corrupción y sus consecuencias, a nivel no solo local sino internacional, fomentando la cooperación internacional entre los Estados firmantes, mediante normativas y políticas homogéneas en pos de la prevención, persecución y sanción de la corrupción, promoviendo el intercambio de información entre los Estados Parte y sobre todo obligando a los Estados a tener un marco normativo acorde a lo establecido en el ámbito internacional (Ibíd., 2012).

Estos instrumentos internacionales son el piso sobre el cual debe iniciar la construcción, el diseño y la instrumentación a nivel local de las políticas anticorrupción, no es tarea fácil, sin embargo, el Estado mexicano ya dio los primeros pasos para combatir frontalmente este flagelo.

III.III.I.- Intentos y Normativas Aisladas

México tiene una larga historia respecto al combate a la corrupción, a lo largo de los sexenios se han implementado y realizado reformas a las normas e instituciones, e incluso el encarcelamiento de funcionarios públicos, así mismo se han creado una serie de instituciones dedicadas a la lid contra este fenómeno, con no muy buenos resultados.

La lucha contra la corrupción ha sido uno de los discursos más utilizados, como Foucault (1992) apunta, la función principal del discurso es representar lo real, situar un orden y homogenizar para conseguir la instalación de una visión del mundo que censura y

clausura otros posibles; la interacción de los discursos, los intereses que sostienen producen la dominación de ciertos hechos que sobre determinan globalmente lo denunciado. Así la lucha anticorrupción ha enarbolado una serie de reformas y la creación de instituciones que bajo el discurso intentaron frenar el flagelo de la corrupción.

La corrupción somos todos fue el título de una obra teatral picaresca con cientos de funciones, Luis González de Alba dedicó un libro humorístico a reseñar su presencia en la sociedad mexicana desde la época de la conquista. Constituye la acusación por antonomasia contra la existencia misma del gobierno (Collin, 2008: 270).

El discurso anticorrupción ha sido la bandera política de varios presidentes de la República, un ejemplo de lo anterior, es Miguel de la Madrid bajo el lema de la renovación moral, encarceló a Jorge Díaz Serrano, Director General de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y a Arturo “el negro” Durazo, ex jefe de policía del entonces nombrado departamento de policías del Distrito Federal, sin embargo los problemas políticos y administrativos exigían un nuevo esquema y órgano de control interno y responsabilidades públicas, por ello en 1983, al inicio de la gestión del Presidente Miguel de la Madrid, se estableció la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, esta entidad sería responsable del control interno de la Administración Pública Federal (Serrano, 2016).

En el año de 1982 el presidente Miguel de la Madrid Hurtado, a través de su campaña “Renovación moral” institucionalizó el primer mecanismo formal contra la corrupción la (SECOGEF) a través de normas y entidades en materia de responsabilidad de los servidores públicos, con el propósito de integrar en esta dependencia las funciones de control y evaluación global de la gestión pública anteriormente dispersas (DOF, Manual de la SFP, 2019). En una perspectiva más amplia, la creación de la Contraloría General de la Federación con carácter de Secretaría de Estado confirma el propósito de combatir la corrupción por todos los medios (Casanova, 1983).

Con el cambio de políticos a tecnócratas no sólo se modificó la trayectoria y formación de actores, sino también el ejercicio de la corrupción, pero sin eliminarla. El trinomio drogas, violencia y corrupción, que marcarían las nuevas relaciones políticas de los tecnócratas, puede ejemplificarse con la serie de asesinatos que tuvieron lugar a mitad de los años

noventa: el homicidio del Cardenal, Juan Jesús Posadas Ocampo, en marzo de 1993; la muerte del candidato del PRI a la presidencia, Luis Donald Colosio, en marzo de 1994; el asesinato del secretario general del PRI, Francisco Ruiz Massieu, en septiembre de 1994; el homicidio del juez, Pablo Uscanga, en el Distrito Federal durante el verano de 1995, y la desaparición del ex procurador general de Jalisco, Leonardo Larios Guzmán, en mayo de 1995 (Morris, 2000:221).

Bajo la administración de Salinas de Gortari se ejecutaron las grandes transformaciones estructurales que el presidente consideraba ineludibles para conformar el México moderno efectuando cambios de suma importancia en el sistema político, luchando contra las prácticas corruptas de su propio partido y contra las intervenciones de las mafias político-delictivas, como la apadrinada por el líder del gremio de trabajadores del petróleo, Joaquín Hernández Galicia, alias La Quina, quien fue detenido en una espectacular acción policial en enero de 1989 para luego ser condenado a 35 años de prisión por posesión ilegal de armas, reportaron a Salinas en el primer tramo de su mandato una innegable popularidad (Centro de Investigación en Relaciones Internacionales, 2018).

Otro tema que ha permanecido en la agenda anticorrupción desde los ochenta es la contraloría social, es decir, el involucramiento de ciudadanos y organizaciones sociales en acciones de vigilancia y control de la gestión pública. Estos programas han partido del supuesto de que entre más actores vigilen el desempeño gubernamental desde fuera, menores serán los riesgos de corrupción y mayores las exigencias de rendición de cuentas. Con orígenes en el gobierno de Salinas, cuando la supervisión ciudadana se utilizaba para dar seguimiento a la implementación del programa Solidaridad (Dussauge, 2010: 230).

Por su parte Carlos Salinas y Ernesto Zedillo continuaron con la senda de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) como agencia anticorrupción, esta permaneció casi igual en el sexenio de Vicente Fox, siendo este último el que hizo de la lucha contra la corrupción su más alta prioridad, en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se estableció el reglamento de la SECODAM, mediante el cual se introduce esta dependencia, la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, con el

objeto de coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia en el ejercicio de las atribuciones de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (DOF, 2019).

En el año 2003 se realiza la modificación a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se expide de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se sustituye la denominación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, conformándose de esta forma la actual Secretaría de la Función Pública (SFP). Otra reforma relevante en materia anticorrupción y de transparencia fue la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).

Como primer antecedente tenemos las reformas de marzo de 2006, se aprobó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en cuyo artículo 111 se requiere el establecimiento de un sistema de evaluación del desempeño, para identificar la eficiencia, economía, eficacia y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público.

Implementando el sistema de evaluación de desempeño (SED), así como el Presupuesto basado en Resultados (PbR), con el fin de generar economía competitiva y generadora de empleos, para garantizar una mayor transparencia y rendición de cuentas del gasto público para asegurar que los recursos se utilicen de forma eficiente, así como para destinar más recursos al desarrollo social y económico.

En consonancia con este propósito, durante 2007 se discutió y aprobó el paquete de la reforma integral de la hacienda pública, en donde destacan cuatro líneas de acciones:

- 1) Administración tributaria: facilitar el pago de impuestos y combatir efectivamente la evasión y la elusión fiscal.
- 2) Gasto público: establecer una estructura institucional que promueva un gasto orientado a resultados, más eficiente y transparente en los tres órdenes de gobierno, al tiempo que se promueve su productividad y austeridad.
- 3) Federalismo fiscal: dotar a los estados y municipios de instrumentos e incentivos para establecer una relación de corresponsabilidad entre todos los órdenes de gobierno.
- 4) Régimen tributario: sustituir los ingresos petroleros con fuentes estables de recursos empleando esquemas neutrales que promuevan la inversión, la generación de empleos y el crecimiento económico. (CDD, 2008:1)

La reforma constitucional en materia de gasto público, del 7 de mayo de 2008, se constituye como el principal antecedente del Sistema Nacional Anticorrupción, esta reforma hace obligatoria la observancia de los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, para el ejercicio del gasto público (Ibíd., 2008).

La reforma constitucional modificó, entre otros, el artículo 134 constitucional, cuyo texto vigente señala:

Art. 134.- Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79. Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado. El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo. Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con

imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos (...), (CPEUM, 2020).

La reforma al artículo 134, es la más importante porque incorpora el compromiso de la evaluación del ejercicio de los recursos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y sus demarcaciones, por instancias técnicas federales y locales. Al establecer la obligatoriedad de la evaluación, en la medida que las entidades y municipios deben informar trimestralmente sobre el ejercicio de los recursos, incurrir en costos adicionales, aunque este requerimiento se incorporó en el Decreto del Presupuesto de Egresos 2007, el resultado a la fecha no ha sido satisfactorio por las dificultades técnicas para manejar y organizar apropiadamente la información. El periodo de Felipe Calderón siguió el camino de su antecesor, de tal forma que la SFP siguió dirigiendo el programa anticorrupción y la Comisión Intersecretarial continuo como órgano de coordinación y evaluación.

La SFP podría considerarse el equivalente de las agencias anticorrupción de otros países (Hong Kong, Francia, Argentina). Aunque ha carecido de la independencia política y las mismas facultades legales de algunas de ellas para perseguir delitos cometidos por los servidores públicos, esta posee una serie de atribuciones en el área administrativa que resultan indispensables para prevenir y combatir la corrupción y fortalecer la rendición de cuentas en el ámbito federal (Dussauge, 2010: 218).

Las instituciones que se vieron fortalecidas fueron la Contaduría Mayor de Hacienda, encargada de la fiscalización de la cuenta pública, sustituida por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en 1997; la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en 1992, dotada de autonomía en 1998; reformas electorales en casi cada sexenio, que crearon eventualmente el Instituto Federal Electoral (actualmente Instituto Nacional Electoral) y un incremento en la fiscalización de las campañas electorales; así como la consolidación del Instituto Nacional de transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, a partir de las reformas de 2015 (Blumenkron, 2019) la creación de la Unidad de Inteligencia Financiera creada por decreto el 7 de mayo de 2004.

Sin lugar a duda, las reformas en materia anticorrupción que se aprobaron en el sexenio de Enrique Peña Nieto en 2015 y 2016, representan un avance sin precedentes en la historia de nuestro país. Así el 27 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional que creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) como instancia de coordinación entre autoridades de todos los órdenes de gobierno, con la participación de la ciudadanía. El SNA plantea un entramado constitucional y legal, que a largo plazo permita prevenir, investigar y sancionar faltas administrativas y hechos de corrupción, así como una mejor fiscalización y control de los recursos públicos (Ibíd., 2019).

III.III.II.- Transparencia y Rendición de Cuentas

La transparencia y la rendición de cuentas sean han constituido como un binomio necesario en las democracias representativas, el sistema democrático no puede quedar reducido a votar cada cierto tiempo y nada más. El derecho a participar en los asuntos públicos no es exclusivo de los representantes políticos, la democracia implica que los ciudadanos son los protagonistas de la vida pública, no unos meros espectadores pasivos. El voto no desapodera al ciudadano para controlar a los poderes públicos, ni atribuye al representante político una suerte de autorización implícita para gestionar los fondos públicos a su antojo. Sin transparencia no es posible exigir la rendición de cuentas.

Los términos transparencia y rendición de cuentas están estrechamente vinculados, en México son recientes, la recurrencia de los términos ha generado que se les atribuya infinidad de virtudes, a la vez que se les asocia con una multiplicidad de significados e interpretaciones (Dubnick, 2011).

La transparencia y la rendición de cuentas son concebidas como una condición necesaria, más no suficiente, para que los gobiernos sean imputados por sus acciones, es decir, que la responsabilidad pública les pueda ser atribuida (Hofbauer y Cepeda, 2005).

A la rendición de cuentas se le ve como una vía para lograr gobiernos eficientes, legítimos, honestos, e incluso autorregulados; como la forma de brindar confianza y reducir el abismo entre representantes y representados a través de información oportuna y la justificación de las decisiones que afectan a la ciudadanía (Morales, 2014:9).

Rendición de cuentas es una traducción del término *accountability*, se entiende como un sistema que obliga, por una parte, al servidor público a reportar detalladamente sus actos y los resultados de los mismos, y por otra parte, dota a la ciudadanía de mecanismos para monitorear el desempeño del servidor público (Hofbauer y Cepeda, 2005).

En inglés, el sustantivo *account* derivó en dos términos: *accounting*, que hace referencia a la profesión de contabilidad, y *accountability*, que hace referencia al acto de dar cuentas. En español, sin embargo, el término “cuenta” (traducción de *account*) sólo generó el derivado “contabilidad” y nunca desarrolló uno que significara el “acto de dar cuentas”. En consecuencia, mientras *accounting* se ha traducido como contabilidad, *accountability* carece de un término correspondiente por lo que se le ha traducido como “rendición de cuentas”, término de difícil conjugación y que deja a la ciencia política y a los políticos hispanoparlantes sin un vocablo adecuado para describir esa característica que es central para las democracias representativas con separación de poderes, como es el caso de México (Ugalde, 2016:17-18).

De acuerdo con Guillermo O'Donnell (2000) es posible hacer una distinción entre la rendición de cuentas vertical y la rendición de cuentas horizontal. La rendición de cuentas vertical se da en el marco de la democracia con elecciones libres, justas y competitivas. Presupone que, por medio de los procesos electorales, los gobiernos se ven obligados a rendir cuentas y son evaluados por ciudadanos y ciudadanas quienes, a su vez, tienen el derecho de aprobar o sancionar a sus representantes por medio del voto. La rendición de cuentas horizontal se refiere a la existencia de agencias estatales con autoridad legal, para emprender acciones que van desde la supervisión rutinaria hasta sanciones penales y desafuero en relación con actos u omisiones ilegales de otros agentes o agencias del Estado (O'Donnell, 2000).

Esta vía de rendición de cuentas supone la vigilancia de los órganos del Estado por parte de otras instituciones, también estatales, dotadas de autonomía para ejercer funciones de fiscalización. El poder ejecutivo, legislativo y judicial en sus diferentes ámbitos de gobierno, deben rendirse cuentas entre sí y frente a otras instituciones autónomas cuya tarea es revisar su comportamiento.

La rendición es horizontal en tanto se desarrolla entre instituciones del mismo nivel jerárquico, pero independientes entre sí, se refiere a los controles que las agencias

estatales (como los tres Poderes de la Unión y los órdenes de gobierno, entre otras) ejercen sobre otras agencias estatales. O'Donnell (1997) dice que todas las democracias modernas formalmente institucionalizadas cuentan con agencias dotadas con autoridad definida legalmente para sancionar acciones ilegales o inapropiadas cometidas por otros agentes estatales.

Uno de los límites más importantes, con respecto a la rendición de cuentas ya sea vertical u horizontal es la asimetría de la información. La cual está ligada a la opacidad del ejercicio público, lo cual causa corrupción dentro de las propias instituciones de gobierno. Por ello es importante la transparencia en la información, ya que con ella se podrá lograr un abatimiento de la asimetría mencionada, la cual está dada por una serie de atributos que van más allá del simple hecho de publicar documentos y datos existentes (Hofbauer y Cepeda, 2005:37).

En el marco de la transparencia y la rendición para abatir las asimetrías de la información, es importante que la generada por las administraciones públicas sea clara, de fácil acceso y confiable, sobre todo en lo referente al presupuesto público y al desempeño gubernamental.

El concepto de “transparencia” también se usa en ocasiones como sinónimo de rendición de cuentas. La transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. Sin embargo, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la “vitrina pública” para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior (Ugalde, 2016:28).

Como señala López Ayllón y Merino (2010), es imposible rendir cuentas sin cuentas, por lo que una política de transparencia resulta indispensable como punto de partida para que un sistema de rendición de cuentas funcione. Por ello la transparencia es concebida como un elemento trasversal a todo el sistema de rendición de cuentas, desde la planeación hasta el fincamiento de responsabilidades, pasando por la elaboración del presupuesto y la fiscalización.

El acceso a la información es un derecho humano reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 2020), que propicia la igualdad política y social de las personas, lo cual les permite acceder a información en poder del gobierno. Este derecho es reconocido también en tratados internacionales, como la Declaración de Derechos Humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por su parte, la transparencia es una cualidad y una obligación de cualquier sujeto obligado por la Ley General de poner a disposición de las personas información sobre las acciones que realiza y el uso que hace de los recursos públicos, sin que medie una solicitud directa de información.

El estado mexicano creó el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional de Fiscalización para poder lograr la rendición de cuentas de manera integral y coordinada, desde el discurso gubernamental se plantean como una solución para recuperar la confianza de la ciudadanía en la función pública y erradicar de manera efectiva la corrupción.

El Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales es una instancia de coordinación y deliberación, que tiene como objetivo la organización de los esfuerzos de cooperación, colaboración, promoción, difusión y articulación permanente en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, de conformidad con lo señalado en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás normatividad aplicable.

El Sistema Nacional de Transparencia se plantea como el espacio para construir una política pública integral, ordenada y articulada, con una visión nacional, con objeto de garantizar el efectivo ejercicio y respeto de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales, promoviendo y fomentando una educación y cultura cívica de estos dos derechos en todo el territorio nacional (SNT, 2020).

El Sistema Nacional de Transparencia se integra por el conjunto orgánico y articulado de sus miembros, procedimientos, instrumentos y políticas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano, el cual está conformado a partir de la coordinación entre las distintas instancias que, debido a sus ámbitos de competencia y

en uso de sus facultades, contribuyen a la vigencia de la transparencia a nivel nacional, en los tres órdenes de gobierno (DOF, 2015).

El Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) surge de la necesidad de formar un frente común, en todos los órdenes de gobierno y desde todos los ámbitos de análisis para examinar, vincular, articular y transparentar la gestión gubernamental y el uso de los recursos públicos, con el fin de mejorar sustancialmente la rendición de cuentas a nivel nacional (SNF, 2020).

La Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, las Contralorías de las entidades federativas, las Entidades de Fiscalización Superiores Locales, las Contralorías Municipales y las Contralorías Internas de los órganos constitucionalmente autónomos deben tener la capacidad de mantener una vigilancia permanente sobre el desempeño de los entes públicos, revisando que se cumpla con lo establecido en las normas jurídicas aplicables a la materia (Ibíd., 2020).

Así, el 17 de febrero de 2010, durante la presentación del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008, ante la Cámara de Diputados, se mencionó por primera vez la necesidad de establecer el SNF. El 22 de junio de 2015, considerando la aprobación de las reformas constitucionales que dan origen al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), se firmaron las Bases Operativas para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización, mismas que constituyeron el marco de orientación del trabajo de los integrantes del SNF, durante el período de diseño, elaboración y aprobación de las leyes secundarias del SNA. Posteriormente, el 18 de julio de 2016, se promulgó la referida legislación, incluyendo la publicación de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) en cuyo Título Tercero se señala la definición, integración y funcionamiento del SNF, mismo que ha trabajado desde 2010 llevando a cabo diversas acciones de coordinación en materia de fiscalización (SNF, 2020).

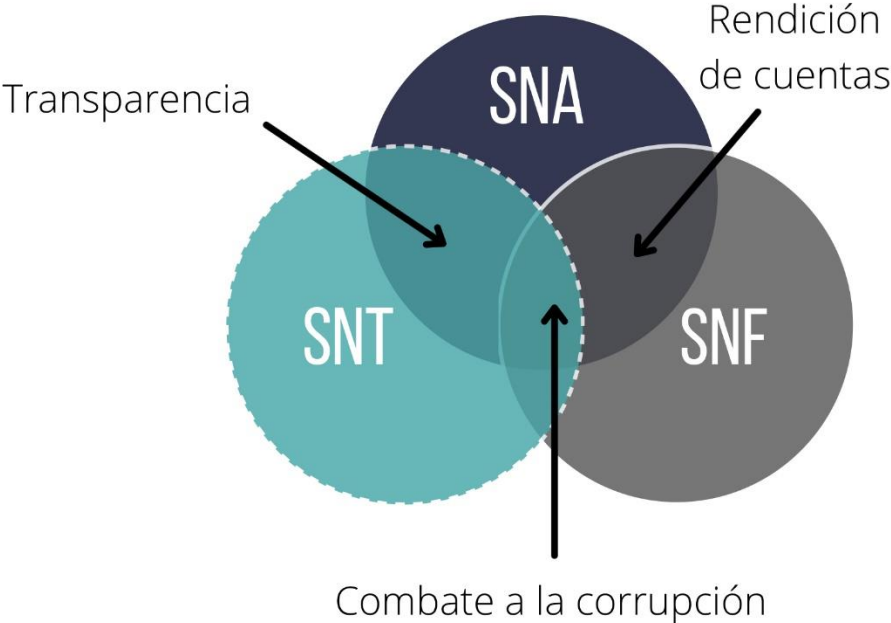
El SNT y el SNA son complementarios en el control de la corrupción, la adecuada implementación de ambos sistemas contribuirá a la lucha contra corrupción y la impunidad. La prevención y el control de la corrupción son una forma de promover la buena gobernanza y una reforma más amplia de los servicios públicos para que sean más eficientes y eficaces, para que la adopción de decisiones sea más transparente y

equitativa y para que los presupuestos y las leyes se ajusten más a las necesidades y expectativas de la sociedad en general y a las de sus miembros más vulnerables y pobres en particular.

Los afectados indirectamente por la corrupción a causa del uso indebido de fondos y recursos públicos o directamente al verse obligados a pagar sobornos para obtener servicios públicos deben participar en los procesos destinados a determinar qué necesidades han de abordarse, en qué orden, y quién debe encargarse de ello (ONU, 2010).

La transparencia es un prerequisite obligatorio para el debate público, sin el cual la formación de la opinión pública no estará relacionada con el desempeño del gobierno, sin información clara y pública sobre el presupuesto y manejo de recursos, la posibilidad de incorporar las preferencias de los grupos e individuos afectados por las políticas públicas se torna complicada. En la ilustración 1 se muestra la interacción entre los tres sistemas: el anticorrupción, el de fiscalización y el de transparencia

Ilustración 1. Círculos concéntricos de la interacción de los sistemas nacionales anticorrupción, fiscalización y transparencia



Fuente: Elaboración propia (2020) con base en la información de las páginas institucionales de cada sistema.

Uno de los principales problemas en lo tocante a la asimetría de las relaciones entre el gobierno y el ciudadano es que este último no conozca y no comprenda sus derechos ni la forma en que funciona el gobierno, la libertad de información contribuiría a aclarar las oportunidades disponibles, así como los posibles medios y procedimientos de acceso (Hofbauer y Cepeda, 2005).

En conjunto, los Sistemas Nacionales de Transparencia y Fiscalización comprenden un cúmulo de reglas, procedimientos y órganos contenidos en normas jurídicas, cuyo fin es el control y evaluación del ejercicio del poder, entendido como el ejercicio adecuado del poder.

Estos sistemas se plantean como contrapesos vigilantes y vinculantes al ejercicio de la función pública, la aplicación de recursos y, tal cual, al ejercicio del poder por parte de las instituciones del Estado.

III.IV.- La Reforma Constitucional de 2015 y el Combate a la Corrupción

La reforma constitucional anticorrupción anunciada en abril de 2014 se materializa en 2015 con la creación de 4 leyes²³ y la reforma a más de 440 artículos de diversas leyes, lo anterior para configurarse como el marco jurídico que daría soporte al Sistema Nacional Anticorrupción.

La reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, estructura el Sistema Nacional Anticorrupción, otorgando mayores facultades a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en materia de fiscalización de los recursos públicos federales, a la Secretaría de la Función Pública (SFP), en materia de control interno de las dependencias de la administración pública federal; al Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) para sancionar actos y omisiones cometidos por servidores públicos y/o particulares; a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, en materia de delitos o hechos de corrupción; además de la conformación de un Comité coordinador y un Comité de Participación Ciudadana (Blumenkron, 2019).

²³ Paquete de leyes que dieron origen al SNA: 1) Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2) Ley General de Responsabilidades Administrativa, 3) Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa y 4) Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Esta reforma le otorgó la facultad al Congreso de la Unión para expedir leyes sobre la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación. A la Cámara de Diputados se le otorga potestades para coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación; realizar, a través de la Auditoría Superior de la Federación, la revisión de la cuenta pública, emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los objetivos de los programas y designar a los Titulares de los órganos con autonomía para que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En el caso de la Auditoría Superior de la Federación, la reforma constitucional faculta a esta entidad para fiscalizar directamente los recursos federales que administran o ejercen los estados, los municipios, la Ciudad de México y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, para promover las acciones relacionadas con responsabilidades administrativas por la comisión de faltas administrativas graves y no graves, de igual manera presentar denuncias. A la Cámara de Senadores se le otorgó la facultad de ratificar al secretario de estado responsable del Control Interno del Ejecutivo Federal (art. 73-74) (CPEUM, 2015).

De igual forma el Congreso de la Unión tiene facultades para emitir una ley general que establezcan las bases de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, la cual contempla figuras de órganos internos de control a nivel federal, estatal y municipal, así con fecha 27 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 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.

En la tabla 9, se citan los numerales constitucionales reformados con una síntesis de los aspectos modificados (artículos 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122). Estas reformas cimentaron el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) el cual se constituye como una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en fiscalización y control de recursos públicos.

Tabla 9. Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 27 de mayo de 2015

Artículo(s)	Aspectos Reformados
22	Extinción de dominio, en casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y enriquecimiento ilícito.
28, 41, 74 y 76	Involucramiento de las Cámaras de Diputados y Senadores en la designación de algunos titulares de órganos internos de control.
73	Faculta al Congreso para la expedición de una ley de carácter general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción.
79	Consolidar el Sistema Nacional de Fiscalización.
108	Obliga a los servidores públicos (federales, locales, municipales) de los tres poderes del Estado a presentar su declaración patrimonial y de intereses, sin importar el nivel jerárquico que tengan.
109	Establece mayores sanciones en las clases de responsabilidad (política, penal, administrativa y patrimonial) que pueden incurrir los servidores públicos y los particulares frente al Estado.
113	Instituye y conforma el Sistema Nacional Anticorrupción.
114	Establece los plazos de prescripción de la responsabilidad administrativa.
116	Refuerza las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación dentro del Sistema Nacional de Fiscalización.
122	Armonizar las atribuciones de fiscalización de la entidad de fiscalizadora dependiente de la legislatura de la Ciudad de México, con las que tienen la Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización de los estados en concordancia con los objetivos que persiguen el Sistema Nacional Anticorrupción.

Fuente: Elaboración propia (2020) con base en el decreto constitucional del 27 de mayo del 2015.

III.IV.I.- Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)

Entre los artículos constitucionales objeto de la reforma destaca el artículo 113, el cual sienta las bases para la conformación del SNA:

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

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

I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;

II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y

III. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la Ley:

a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;

b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;

c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;

d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;

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

Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las

recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas. Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción (CPEUM, 2020).

III.IV. II.- Ley General del Sistema Anticorrupción

La Ley General del Sistema Anticorrupción (LGSNA) se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016 cuya entrada en vigor fue un día después. La LGSNA es de orden público, de observancia general en todo el territorio nacional y tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción (LGSNA, 2016).

Derivado de la mencionada reforma, con fecha 18 de julio de 2016 se reformaron o expidieron las siguientes leyes:

- ✓ Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
- ✓ Ley General de Responsabilidades Administrativas (ley nueva).
- ✓ Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (ley nueva).
- ✓ Ley General de Contabilidad Gubernamental (reformada).
- ✓ Ley de Coordinación Fiscal (reformada).
- ✓ Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (reformada).
- ✓ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (ley nueva).
- ✓ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (reformada).
- ✓ Código Penal Federal (reformado).

El Sistema Nacional tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia (LGSNA, 2016).

Los objetivos de esta Ley son:

- I. Establecer mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México;
- II. Establecer las bases mínimas para la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas;
- III. Establecer las bases para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos;
- IV. Establecer las directrices básicas que definan la coordinación de las autoridades competentes para la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción;
- V. Regular la organización y funcionamiento del Sistema Nacional, su Comité Coordinador y su Secretaría Ejecutiva, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes;
- VI. Establecer las bases, principios y procedimientos para la organización y funcionamiento del Comité de Participación Ciudadana;
- VII. Establecer las bases y políticas para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos;
- VIII. Establecer las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los Servidores públicos, así como crear las bases mínimas para que todo órgano del Estado mexicano establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público;
- IX. Establecer las bases del Sistema Nacional de Fiscalización, y
- X. Establecer las bases mínimas para crear e implementar sistemas electrónicos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno (LGSNA, 2016).

La LGSNA (2016), en un aspecto innovador, plantea la existencia de una Plataforma Digital Nacional, la cual permitirá cumplir los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la LGSNA y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como para los sujetos de esta Ley, atendiendo a las necesidades de accesibilidad de los

usuarios. La Plataforma Digital Nacional será administrada por la Secretaría Ejecutiva, a través del Secretario Técnico.

La Plataforma Digital Nacional del SNA estará conformada por la información que a ella incorporen las autoridades integrantes del Sistema Nacional (integrantes del Comité Coordinador) entre los que se encuentra el Comisionado Presidente del INAI, Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los Sistemas Locales (con la participación correspondiente de los organismos garantes) y contará, al menos, con los siguientes sistemas electrónicos:

- ✓ Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal. Operará en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- ✓ Sistema de los servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas. Operará en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- ✓ Sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados. Tiene como finalidad que las sanciones impuestas a servidores públicos y particulares por la comisión de faltas administrativas en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y hechos de corrupción en términos de la legislación penal queden inscritas dentro del mismo y su consulta deberá estar al alcance de las autoridades cuya competencia lo requiera. Las sanciones impuestas por faltas administrativas graves serán del conocimiento público cuando éstas contengan impedimentos o inhabilitaciones para ser contratados como servidores públicos o como prestadores de servicios o contratistas del sector público, en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Los registros de las sanciones relativas a responsabilidades administrativas no graves quedarán inscritas para efectos de eventual reincidencia, pero no serán públicas.
- ✓ Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización. Será la herramienta digital que permita centralizar la información de todos los órganos integrantes de los mismos, incluidos los órdenes federal y estatal y, eventualmente, municipal. Deberá contemplar, al menos, los

programas anuales de auditorías de los órganos de fiscalización de los tres órdenes de gobierno; los informes que deben hacerse públicos en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, así como la base de datos que permita el adecuado intercambio de información entre los miembros del Sistema Nacional de Fiscalización. El funcionamiento de este sistema se sujetará a las bases que emita el Comité Coordinador respecto a la Plataforma Digital Nacional.

- ✓ Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción. Será establecido de acuerdo con lo que determine el Comité Coordinador y será implementado por las autoridades competentes.
- ✓ Sistema de Información Pública de Contrataciones. Contará con información pública que remitan las autoridades competentes al Comité Coordinador a solicitud de éste, para el ejercicio de sus funciones y los objetivos de esta Ley.

La creación de derecho disciplinario más no coercitivo que establece la LGSNA se encuentra en la facultad que tiene el Comité Coordinador del SNA de emitir recomendaciones no vinculantes a los entes públicos, serán públicas y de carácter institucional y estarán enfocadas al fortalecimiento de los procesos, mecanismos, organización, normas, así como acciones u omisiones que deriven del informe anual que presente el Comité Coordinador, hasta diciembre del 2019, se han emitido 5 recomendaciones:

1. Propuesta de Política Pública relacionada con la Selección de Jueces y Magistrados en las Entidades Federativas, en el Ámbito del Sistema Nacional Anticorrupción.
2. Oficio enviado a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de las 32 entidades federativas, el cual contiene el texto de la Recomendación No Vinculante.
3. Primer Informe de seguimiento a la Recomendación No Vinculante, presentado durante la Segunda Sesión Ordinaria 2018 del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, celebrada el 17 de abril de 2018.
4. Segundo Informe de seguimiento a la Recomendación No Vinculante, presentado durante la Tercera Sesión Ordinaria 2018 del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, celebrada el 13 de septiembre de 2018.

5. Tercer Informe de seguimiento a la Recomendación No Vinculante, presentado durante la Primera Sesión Ordinaria 2019 del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, celebrada el 5 de febrero de 2019.

Por último la LGSNA (2016) en su artículo segundo transitorio determinó que dentro del año siguiente a la entrada en vigor del Decreto, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes, dando así un año a los Estados para que armonizaran sus legislaciones de acuerdo con el Sistema Nacional Anticorrupción y con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

III.IV.III.- Las Instituciones que articulan el SNA

El Sistema Nacional Anticorrupción se integra por (LGSNA, 2016):

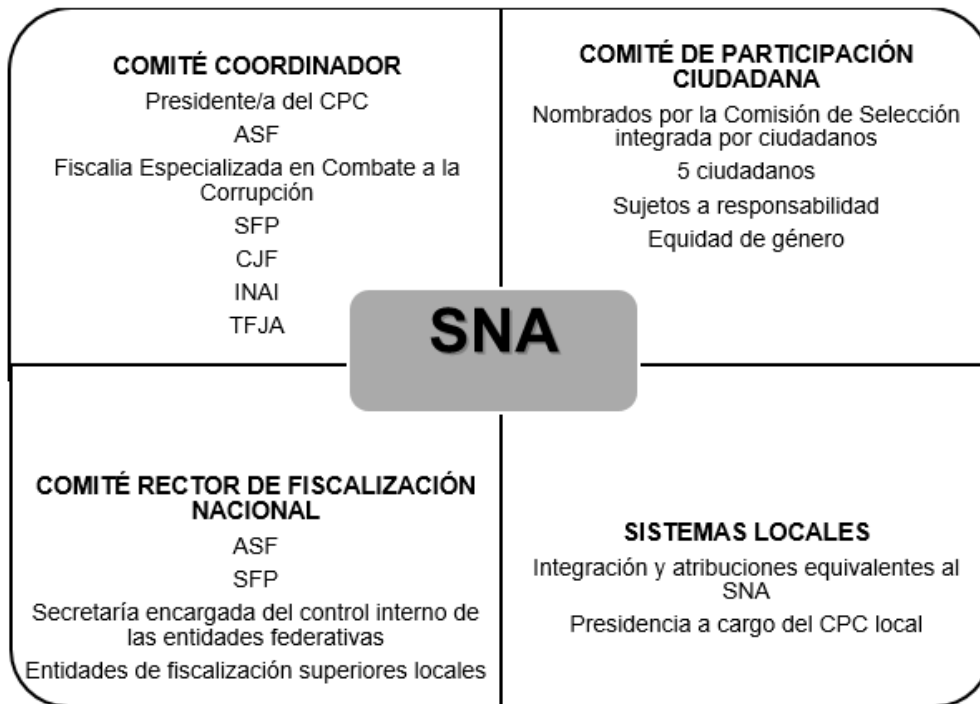
I. Los integrantes del Comité Coordinador, es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción.

II. El Comité de Participación Ciudadana, el cual tiene como objetivo coadyuvar, en términos de esta Ley, al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional.

III. El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, el Sistema Nacional de Fiscalización contará con un Comité Rector conformado por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y siete miembros rotatorios de entre las instituciones secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.

IV. Los Sistemas Locales, las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones, funcionamiento de los Sistemas Locales, deberá contar con una integración y atribuciones equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional.

Ilustración 2. Integrantes del SNA



Fuente: Elaboración propia (2020) con base en LGSNA.

IV.- ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

IV.I.- Sistema Anticorrupción en el Estado de Tlaxcala

El Estado de Derecho no es posible sin la existencia de instituciones/organizaciones que se encuentren dotadas de reglas para poder ejercer sus funciones, el Sistema Nacional Anticorrupción tiene su fundamento legal en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

En el ámbito local, la creación de los Sistemas Locales Anticorrupción (SLA) quedó contemplada en la modificación al artículo 116 constitucional, en donde se incluyeron las bases para replicar el SNA en los estados, dando de esta manera origen a los SLA. Este artículo constitucional ya consideraba que las entidades federativas debían contar con Entidades Estatales de Fiscalización (EEF), las cuales debían contemplar autonomía técnica y de gestión en su operación y en la decisión de su organización interna, funciones

y resoluciones en los términos estipulados en las leyes. Lo que se modificó con la reforma al artículo 116 constitucional es que la función de fiscalización se desarrollaría ahora basándose en los principios de legalidad, confiabilidad e imparcialidad (Olvera y Galindo, 2019:8).

La reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos imponía el deber de que las constituciones y leyes secundarias de los estados ordenen la instalación de tribunales de justicia administrativa con autonomía plena para emitir sus fallos y establecer su organización, procedimientos y funcionamiento.

Además, de acuerdo con la reforma constitucional, estos tribunales deben dirimir las controversias que se generen entre la administración pública local y municipal y los particulares, así como imponer sanciones a los servidores públicos locales y municipales por caer en responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos relacionados con ese tipo de faltas; así como fincar responsabilidades sobre el pago de las sanciones pecuniarias e indemnizaciones que surjan de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los organismos públicos locales o municipales.

El artículo segundo transitorio de la LGSNA establece el plazo para que los estados armonicen las leyes reglamentarias y modifiquen su Constitución local a efecto de implementar el Sistema Local Anticorrupción.

Esta implementación se divide en dos grandes rubros la armonización legislativa y la conformación de instancias, en el primer rubro se encuentra la Ley del Sistema Local Anticorrupción; Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal; Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas Estatal; Ley Orgánica de la Fiscalía General Estatal; Ley Orgánica del Tribunal Contencioso; Código Penal Estatal; y Ley de Responsabilidades Administrativas. En cuanto al segundo punto, lo que se ha medido es la conformación de las siguientes instancias en cada entidad federativa: Comité de Selección; Comité de Participación Ciudadana; Fiscal especializado en combate a la corrupción; Magistrados en responsabilidades administrativas; Comité Coordinador; y Secretario Técnico.

En cuanto a la armonización legislativa, de acuerdo con el semáforo anticorrupción (IMCO), hasta diciembre de 2018 únicamente 21 entidades federativas habían cumplido

con la totalidad de las adecuaciones normativas que establece la ley. Los estados que no han cumplido aún con este requisito son: Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas. Por su parte, 13 entidades federativas aún no han conformado en su totalidad las instancias necesarias para comenzar a operar su Sistema Local Anticorrupción. Estos estados son: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, CDMX, Durango, Guerrero, Morelos, San Luis Potosí, Sinaloa y Tlaxcala. Destacan por su incumplimiento: CDMX, con cinco de las seis instancias “no nombradas”. A la CDMX le siguen Baja California Sur y Chiapas, con cuatro “no nombradas”. Baja California, Campeche, Guerrero y Morelos tienen tres instancias “no nombradas”, mientras que Chihuahua y Tlaxcala tienen dos. Finalmente, Durango, San Luis Potosí, Colima y Sinaloa tienen una instancia “no nombrada” (Olvera y Galindo 2019).

En Tlaxcala los primeros esbozos para la implementación del Sistema Local Anticorrupción se empezaron a materializar durante los primeros días de febrero de 2017, con la presentación de la iniciativa con proyecto de acuerdo para comenzar los trabajos de implementación del Sistema Anticorrupción, el cual denominaron Ética e Integridad Pública del Estado de Tlaxcala, de igual forma se propuso realizar foros de consulta ciudadana con el objeto de integrar las diversas propuestas para lograr la reforma constitucional y leyes secundarias integrales; foro denominado por la Bancada del Partido Revolucionario Institucional como “Sistema de Ética e Integridad Pública”. En este tenor, se realizaron cinco foros en la entidad a los que dieron en llamar “Marco Normativo de Combate a la Corrupción”. Estos acercamientos se realizaron bajo el formato de disertación de diversos ponentes acerca de temas relacionados con la responsabilidad administrativa, datos abiertos, penalización del enriquecimiento ilícito, métodos de prevención de corrupción, creación del Tribunal de Justicia Administrativa, creación de una Fiscalía Especializada a la Corrupción, entre otros (Cazarín y Cabrera 2019).

IV.I.I.- Promulgación del Sistema Estatal Anticorrupción

En el mes de julio, se levantó la certificación ante el Secretario Parlamentario del Congreso del Estado, respecto de la aprobación que realizaron los Ayuntamientos de la Entidad del Decreto número 16, aprobado por la Sexagésima Segunda Legislatura, en

fecha 15 de junio del 2017, por el que se reforman, adicionan y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en materia de anticorrupción, publicándose en el Periódico Oficial No. Extraordinario, de fecha 18 de julio del 2017.

Reformando el TÍTULO XI denominado DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y LOS PARTICULARES en el cual se modifica el capítulo segundo el cual se nombró DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN:

Capítulo II Del Sistema Estatal Anticorrupción

Artículo 112 Bis. El Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala es la instancia de coordinación entre las autoridades estatales y municipales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos en el Estado. Participará, colaborará y asistirá en sus funciones al Sistema Nacional Anticorrupción, en los términos previstos por la ley.

Para el cumplimiento de su objeto, el Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala se sujetará a las siguientes bases mínimas:

I. Contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares del Órgano de Fiscalización Superior, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, de la Contraloría del Ejecutivo, del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado; el Magistrado Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa; así como por un representante del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado y por un representante del Comité de Participación Ciudadana, quien lo presidirá.

II. El Comité de Participación Ciudadana deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y

III. Corresponderá al Comité Coordinador, en los términos que determine la ley:

a) El establecimiento de mecanismos de coordinación entre las autoridades estatales, municipales y federales;

b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;

c) La determinación de los mecanismos de suministros, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes del estado y sus municipios;

d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades del estado y sus municipios en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;

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

Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como el mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas, en los términos previstos en la ley (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, 2019).

Como puede observarse, Tlaxcala fue de los últimos estados en cumplimentar el mandato constitucional, después de un proceso plagado por intereses políticos y electorales, el 12 de abril del 2018, mediante el decreto 131, se publicaron las reformas a las leyes secundarias, tal como se muestra en la tabla 5:

- ✓ A la **Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala** en sus artículos 5; 9; el párrafo primero del artículo 65 Bis; se adicionan: la fracción XVII al artículo 2; el Título Noveno del Tribunal de Justicia Administrativa, con sus respectivos Capítulos Primero, Segundo, Tercero, Cuarto y Quinto, y sus artículos del 121 al 134.

Tabla 10. Reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala del 12 de abril de 2018

Artículo(s)	Aspectos Reformados
2	Se incluye al Tribunal de Justicia Administrativa, por integrante del Poder Judicial del Estado.
5	El Tribunal, las Salas, el Tribunal de Justicia Administrativa y los Juzgados funcionarán todos los días del año, a excepción de los sábados, domingos y días de descanso obligatorio. El horario normal de trabajo en las oficinas será de las ocho a las quince horas.
9	Competencia territorial del Tribunal de Justicia Administrativa, de ejecución de sanciones y de administración de justicia para adolescentes, el Tribunal y sus Salas.
65 bis	El Pleno del Consejo de la Judicatura podrá integrar comisiones para atender los asuntos que expresamente les encomienden, quienes funcionarán en los términos que señale el reglamento respectivo, debiendo existir en todo caso las que atiendan los asuntos relacionados con la disciplina, la carrera judicial, la administración del Poder Judicial, vigilancia, visitaduría y del Tribunal de Justicia Administrativa.
121-124	De su Integración y Atribuciones del Tribunal de Justicia Administrativa.
125-127	De las facultades y atribuciones del Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa.
128-129	De los Funcionarios del Tribunal.
130-132	De la competencia de cada uno de las y los magistrados conocer y resolver de manera unitaria de los asuntos.
133-134	Del funcionamiento del Tribunal de Justicia Administrativa.

Fuente: Elaboración propia (2020) con base en información del decreto 131 publicado en el periódico oficial.

- ✓ A la **Ley Orgánica de la Institución del Ministerio Público del Estado de Tlaxcala** en sus artículos 7; el párrafo primero del artículo 11; el artículo 15; se adicionan: las fracciones XIV, XV y XVI al artículo 5; el párrafo segundo al artículo 13; los artículos 19 Bis; 19 Ter; 19 Quater; 28 Bis; una Sección Décima Primera intitulada De la Unidad de Atención a Periodistas y Defensores de Derechos

Humanos, con un artículo 32 Bis; los artículos 35 Bis; 35 Ter y 50 Bis. En la tabla 6 se muestran los aspectos reformados.

Tabla 11. Reformas a la Ley Orgánica de la Institución del Ministerio Público del Estado de Tlaxcala del 12 de abril de 2018

Artículo(s)	Aspectos Reformados
5	<p>Elaboración del Reglamento de la Ley Orgánica de la Institución del Ministerio Público del Estado de Tlaxcala.</p> <p>XIII. Unidad Administrativa: Cada uno de los departamentos o unidades que conforman la Procuraduría con atribuciones expresamente reconocidas en esta Ley, ya sean de carácter administrativo, técnico u operativo; así como las de índole subalterno que, formando parte de las unidades administrativas reconocidas en esta Ley, resulten indispensables para el cabal logro de sus cometidos, mismas que deberán crearse por acuerdo del Procurador;</p> <p>XIV. Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción: La Fiscalía Especializada de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala, la cual cuenta con autonomía técnica y operativa para la investigación de los hechos que la ley considere como delitos en materia de corrupción;</p> <p>XV. Fiscalía Especializada para la Investigación y Persecución de los Delitos en Materia de Trata de Personas: La Fiscalía Especializada de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala, dedicada a la persecución de los delitos en materia de trata de personas, y</p> <p>XVI. Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas y No Localizadas: La Fiscalía Especializada de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala, dedicada a la persecución de los delitos en materia de desaparición forzada de personas.</p>
7	Se incluye a la Fiscal Especializada en Combate a la Corrupción como parte de la Procuraduría.
11	<p>Integración de la Procuraduría.</p> <p>Para el ejercicio de sus facultades, funciones y despacho de los asuntos de su competencia, la Procuraduría se integrará por una Subprocuraduría de Operaciones, una Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, una Fiscalía Especializada para la Investigación y Persecución</p>

	de los Delitos en Materia de Trata de Personas, una Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas y No Localizadas, por los Departamentos y Unidades Administrativas.
13	El procurador sin perjuicio de las facultades concedidas en esta Ley a la o el Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción, expedirá las normas administrativas necesarias que rijan la actuación de dicha fiscalía, así como los acuerdos, circulares, instructivos, bases y demás normas administrativas necesarias que rijan la actuación de las Subprocuradurías, Fiscalías, departamentos y unidades administrativas y órganos técnicos y administrativos de la Procuraduría.
15	La Procuraduría, de conformidad con el presupuesto que se le asigne, contará con la o el Procurador, Subprocurador de Operaciones, Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción, Jefes de Departamento, Jefes de Unidad, Agentes del Ministerio Público, Auxiliares del Ministerio Público, Especialistas en mecanismos alternativos de solución de controversias, Policía Investigadora, Peritos, y demás personal administrativo, técnico u operativo que sea necesario para el ejercicio de sus funciones.
19 bis	Integración de la Fiscalía. La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción es el órgano con autonomía técnica y operativa para la investigación de los hechos con apariencia de delitos cometidos por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones o por particulares por hechos de corrupción previstos en las leyes.
19 ter	De las atribuciones a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.
19 quater	La Fiscalía equipara, jerárquica y administrativamente, a una Subprocuraduría y requisitos para ser fiscal.
28 bis	Faculta a la Unidad de Visitaduría y Asuntos Internos, para investigar delitos cometidos por los servidores públicos de la propia Procuraduría.
32 bis	De las facultades de la Unidad de Atención a Periodistas y Defensores de Derechos Humanos.
35 bis	La o el titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción será nombrado por la o el Procurador.
35 ter	De la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas y No Localizadas.

50 bis	Las faltas administrativas en que incurran las y los servidores públicos de la Procuraduría, serán del conocimiento del Órgano Interno de Control en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
--------	---

Fuente: Elaboración propia (2020) con base en información del decreto 131 publicado en el periódico oficial.

- ✓ Al **Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala**, en el cual se reforman: la denominación del Título Segundo del Libro Segundo; el párrafo primero del artículo 147; los artículos 148; 149; la denominación del Capítulo III; los artículos 151; 152; la denominación del Capítulo IV; los artículos 157; 159; la denominación del Capítulo VI; los artículos 160; 161; 163; 164; 165; el párrafo segundo del artículo 166; los artículos 167; 168; 169; los párrafos segundo y tercero del artículo 187, los artículos 188; 193; 194, y 355; se adiciona: la fracción VIII al artículo 187 y el contenido de ésta y las demás fracciones se recorren de manera subsecuente; y se derogan: los artículos 150; 153; 154; 155; 156; 158; 162, y 170. En la tabla 7 se muestran de manera somera los aspectos reformados.

Tabla 12. Reformas al Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala del 12 de abril de 2018

Artículo(s)	Aspectos Reformados
147	Se cambia el título a Delitos por hechos de corrupción, imponiéndoles una pena de dos a nueve años de prisión y de treinta a cien días de multa.
148	Referente al enriquecimiento ilícito y concurso de delitos ²⁴ .
149	Sanciones para el enriquecimiento ilícito.
150	Se deroga.
151	Delito de ejercicio ilícito de servicio público.
152	Delito de ejercicio abusivo de funciones.
153-156	Derogados.

²⁴ Concepto de Concurso de Delitos que proporciona el Diccionario Jurídico Mexicano (1994) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que el vocablo “concurso” tiene múltiples acepciones en el ámbito del derecho penal y específicamente en la teoría del delito, la expresión se utiliza para indicar que una persona debe responder de varios ilícitos penales, es decir, que ha cometido varios delitos, concurso proviene de la voz latina *concursum*, que significa ayuda, concurrencia, simultaneidad de hechos causas o circunstancias, oposición de méritos de conocimientos para otorgar un puesto, un premio o un beneficio.

157	Delito de abuso de autoridad.
158	Derogado.
159	Sanciones de los servidores públicos que con fin de impedir o suspender las funciones legislativas, administrativas o jurisdiccionales se coaliguen y tomen medidas contrarias a una ley.
160	Delito de uso ilícito de atribuciones y facultades.
161	Cuando el delito de uso ilícito de atribuciones y facultades lo comete un particular.
162	Derogado.
163	Delito de tráfico de influencias.
164	Cohecho.
165	Peculado.
166	Delito de concusión.
167	Servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública estatal, en los poderes legislativo, y judicial, y en la administración municipal, incluyendo las entidades paraestatales y paramunicipales, así como los organismos constitucionales autónomos, y los tribunales administrativos, y laborales del Estado.
168	Individualización de las sanciones.
169	Aumento de penas a los servidores públicos que sean miembros de alguna corporación policiaca.
170	Deroga.
187	Delitos de los servidores públicos cometidos contra la adecuada impartición de justicia.
188	Sanción servidor público que oculte a la o el imputado el nombre de quien lo acusa, salvo en los casos previstos en la ley, no darle a conocer el delito que se le atribuye o no realizar el descubrimiento probatorio.
193-194	Sanciones a servidores públicos por actos cometidos dentro de un proceso jurisdiccional.
355	Sanción para la persona que por cualquier medio procure, propicie, posibilite, promueva, induzca o facilite el que una persona menor de edad o quien no tenga la capacidad para comprender el significado del hecho, realice actos de exhibicionismo corporal, lascivos o sexuales, consumo de drogas o enervantes, así como bebidas embriagantes,

prácticas sexuales, formar parte de una asociación delictuosa o a cometer hechos que la ley señala como delitos.
--

Fuente: Elaboración propia (2020) con base en información del decreto 131 publicado en el periódico oficial.

Con estas reformas, adiciones y derogaciones se configuró el marco jurídico y se sentaron las bases para la implementación del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala. El Sistema estará también facultado para impulsar, de forma prioritaria, acciones y programas de carácter preventivo, lo anterior con el fin de mejorar los procedimientos administrativos y prevenir prácticas de corrupción.

IV.I.II.- Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala

Con fecha 12 de abril de 2018 se publicó en el Periódico Oficial del Estado, la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala, cumpliendo con ello normativamente lo establecido en el segundo transitorio de la LGSNA.

La Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala (LSAET) es similar a la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción en competencia, estructura y facultades, lo anterior con el fin de ajustar el marco legal y con ello establecer los organismos responsables de guiar el combate a la corrupción.

La Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala está conformada por 46 artículos y tres transitorios, a diferencia de la Ley General que está integrada por 60 artículos y cinco transitorios.

Tabla 13. Estructura de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala

Título Primero Disposiciones generales	
Capítulo I Objeto de la ley	Artículos 1-4
Capítulo II Principios que rigen el servicio público	Artículo 5
Título Segundo Del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala	
Capítulo I Del Objeto	Artículos 6-7
Capítulo II Del Comité Coordinador	Artículos 8-14

Capítulo III Del Comité de Participación Ciudadana	Artículos 15-23
Capítulo IV De la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala	
Sección I De su organización y funcionamiento	Artículos 24-30
Sección II De la Comisión Ejecutiva	Artículos 31-33
Sección III Del Secretario Técnico	Artículos 34-36
Título Tercero De la Participación del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala en el Sistema Nacional de Fiscalización	
Capítulo Único Disposiciones Generales	Artículos 37-41
Título Cuarto Del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala de Información y su Participación en la Plataforma Digital Nacional	
Capítulo Único Disposiciones Generales	Artículo 42
Título Quinto De las Recomendaciones del Comité Coordinador	
Capítulo Único De las Recomendaciones	Artículos 43-46

Fuente: Elaboración propia (2020) con base en la LSAET.

Título Primero Disposiciones generales

En cuanto a estructura la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala es muy similar a la Ley General, incluso se puede asegurar que es una reproducción de ésta, estableciendo el mismo objeto, objetivos, nomenclatura, sujetos obligados, facultades y obligaciones, salvo algunas particularidades respecto a la Plataforma Digital.

Los principios de las dos leyes son los mismos:

Artículo 5.- profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito.

Los Entes públicos están obligados a crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto, y la actuación ética y responsable de cada servidor público (LGSNA, 2016 y LSAET, 2018).

El Sistema Estatal tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades estatales y municipales 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 Estado. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia. Las políticas públicas que establezca el Comité Coordinador deberán ser implementadas por todos los entes públicos. La Secretaría Ejecutiva dará seguimiento a la implementación de dichas políticas (Art. 6, LSAET).

Título Segundo Del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala

El Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala está integrado por I. Los integrantes del Comité Coordinador II. El Comité de Participación Ciudadana; y III. Los Municipios, quienes concurrirán a través de sus representantes.

✓ El Comité Coordinador

Es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Estatal y de éste con el Sistema Nacional, y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción (Art. 8, LSAET).

De igual forma con el objeto de garantizar la adopción de medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para mejorar el desempeño del control interno, el Comité Coordinador emitirá recomendaciones públicas no vinculantes ante las autoridades respectivas (Art. 9 fracc. IX, LSAET).

Al igual que el Comité Coordinador del SNA, sesionaran de manera ordinaria cada tres meses, las sesiones extraordinarias las podrá convocar el presidente y para sesionar es necesario se presenten la mayoría de sus integrantes (Art. 13, LSAET).

✓ El Comité de Participación Ciudadana (CPC)

Tiene como objetivo coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas

relacionadas con las materias del Sistema Estatal (Art. 14, LSAET). Estará integrado por cinco personas que preferentemente tengan experiencia en materias de transparencia, rendición de cuentas o combate a la corrupción (Art. 16, LSAET). Los integrantes del Comité de Participación Ciudadana serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de las y los miembros presentes del Congreso del Estado (Art. 18, LSAET).

Dentro de las facultades más importantes del CPC (Art. 21, LSAET) están las siguientes:

- I. Aprobar sus normas de carácter interno;
- II. Elaborar su programa de trabajo anual;
- III. Aprobar el informe anual de las actividades que realice en cumplimiento a su programa anual de trabajo, mismo que deberá ser público;
- IV. Participar en la Comisión Ejecutiva en términos de esta Ley;
- V. Acceder sin ninguna restricción, por conducto de la o el Secretario Técnico, a la información que genere el Sistema Estatal;
- VI. Opinar y realizar propuestas, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, sobre las políticas integrales en la materia;
- VII. Proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, para su consideración:
 - a) Proyectos de bases de coordinación interinstitucional e intergubernamental en las materias de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;
 - b) Proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones estatales y municipales competentes en las materias reguladas por esta Ley, y
 - c) Proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos requeridos para la operación del sistema electrónico de denuncia y queja.

VIII. Proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción;

IX. Llevar un registro voluntario de las organizaciones de la sociedad civil que deseen colaborar de manera coordinada con el Comité de Participación Ciudadana para establecer una red de participación ciudadana, conforme a sus normas de carácter interno; (...).

✓ La Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal

Es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión, mismo que tendrá su sede en la Ciudad de Tlaxcala de Xicohtécatl. Contará con una estructura operativa para la realización de sus atribuciones, objetivos y fines (Art. 24, LSAET).

La Secretaría Ejecutiva tiene por objeto fungir como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del Sistema Estatal, a efecto de proveerle la asistencia técnica, así como los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones (Art. 25, LSAET), de igual forma contará con órgano de control interno, cuyo titular será designado por las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado, y contará con la estructura que dispongan las disposiciones jurídicas aplicables (Art. 27, LSAET).

✓ La Comisión Ejecutiva

La Comisión Ejecutiva estará integrada por: I. La o el Secretario Técnico, y II. El Comité de Participación Ciudadana, con excepción del miembro que funja en ese momento como Presidente del mismo (Art. 31, LSAET).

La Comisión Ejecutiva tendrá a su cargo la generación de los insumos técnicos necesarios para que el Comité Coordinador realice sus funciones, por lo que elaborará las siguientes propuestas para ser sometidas a la aprobación de dicho comité:

I. Las políticas integrales en materia de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como de fiscalización y control de recursos públicos;

II. La metodología para medir y dar seguimiento, con base en indicadores aceptados y confiables, a los fenómenos de corrupción, así como a las políticas integrales a que se refiere la fracción anterior;

III. Los informes de las evaluaciones que someta a su consideración la o el Secretario Técnico respecto de las políticas a que se refiere este artículo;

IV. Los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción;

V. Las bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;

VI. El informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de las funciones y de la aplicación de las políticas y programas en la materia;

VII. Las recomendaciones no vinculantes que serán dirigidas a las autoridades que se requieran, en virtud de los resultados advertidos en el informe anual, así como el informe de seguimiento que contenga los resultados sistematizados de la atención dada por las autoridades a dichas recomendaciones, y

VIII. Los mecanismos de coordinación con el Sistema Nacional.

✓ Secretario Técnico

La o el Secretario Técnico será nombrado y removido por el órgano de gobierno de la Secretaría Ejecutiva, por el voto favorable de cinco de sus miembros. Durará cinco años en su encargo y no podrá ser reelegido. Para efectos del párrafo anterior, el Presidente del órgano de gobierno, previa aprobación del Comité de Participación Ciudadana, someterá al mismo una terna de personas que cumplan los requisitos para ser designado Secretario Técnico, de conformidad con la presente Ley. La o el Secretario Técnico podrá ser removido por falta a su deber de diligencia, o bien por causa plenamente justificada a juicio del órgano de gobierno (Art. 34, LSAET).

Sus facultades son las mismas que establece la LGSNA en su numeral 35, en la Ley local las podemos encontrar en el artículo 36 las cuales a continuación se enumeran:

- I. Actuar como secretario del Comité Coordinador y del órgano de gobierno;
- II. Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones del Comité Coordinador y del órgano de gobierno;
- III. Elaborar y certificar los acuerdos que se tomen en el Comité Coordinador y en el órgano de gobierno y el de los instrumentos jurídicos que se generen en el seno de éste, llevando el archivo correspondiente de los mismos en términos de las disposiciones aplicables;
- IV. Elaborar los anteproyectos de metodologías, indicadores y políticas integrales para ser discutidas en la Comisión Ejecutiva y, en su caso, sometidas a la consideración del Comité Coordinador;
- V. Proponer a la Comisión Ejecutiva las evaluaciones que se llevarán a cabo de las políticas integrales (...).
- VI. Realizar el trabajo técnico para la preparación de documentos que se llevarán como propuestas de acuerdo con el Comité Coordinador, al órgano de gobierno y a la Comisión Ejecutiva;
- VII. Preparar el proyecto de calendario de los trabajos del Comité Coordinador, del órgano de gobierno y de la Comisión Ejecutiva;
- VIII. Elaborar los anteproyectos de informes del Sistema Estatal, someterlos a la revisión y observación de la Comisión Ejecutiva y remitirlos al Comité Coordinador para su aprobación;
- IX. Realizar estudios especializados en materias relacionadas con la prevención, detección y disuasión de hechos de corrupción y de faltas administrativas, fiscalización y control de recursos públicos por acuerdo del Comité Coordinador;
- X. Administrar las plataformas digitales que establecerá el Comité Coordinador, en términos de esta Ley y asegurar el acceso a las mismas de las y los miembros del Comité Coordinador y la Comisión Ejecutiva;

XI. Integrar los sistemas de información necesarios para que los resultados de las evaluaciones sean públicos y reflejen los avances o retrocesos en la política local anticorrupción, y

XII. Proveer a la Comisión Ejecutiva los insumos necesarios para la elaboración de las propuestas a que se refiere la presente Ley. Para ello, podrá solicitar la información que estime pertinente para la realización de las actividades que le encomienda esta Ley, de oficio o a solicitud de las y los miembros de la Comisión Ejecutiva.

Título Tercero De la Participación del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala en el Sistema Nacional de Fiscalización

El Órgano de Fiscalización Superior, así como la Contraloría del Ejecutivo forman parte del Sistema Nacional de Fiscalización (Art. 37, LSAET).

El Órgano de Fiscalización Superior, así como la Contraloría del Ejecutivo, como integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización, atenderán a las reuniones ordinarias y extraordinarias que se convoquen, a fin de dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos y acciones planteados en la Ley del Estado y la Ley General. Para ello, podrá valerse de los medios de presencia virtual que consideren pertinentes.

Este apartado dista de la LGSNA, debido que, en la Ley General, establece como se integrará el Sistema Nacional de Fiscalización, sus medios de cumplimiento, la elección y acciones de su Comité Rector, la homologación en materia de auditoría y fiscalización, las facultades y atribuciones del SNF, así como sus directrices. El comparativo se puede observar en la tabla 14.

Tabla 14. Comparativo de la integración del Sistema de Fiscalización entre la LGSNA y la LSAET

LGSNA	LSAET
Artículo 46. Para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Fiscalización, sus integrantes atenderán las siguientes directrices:	Artículo 39. Para que el Órgano de Fiscalización Superior y la Contraloría del Ejecutivo contribuyan con el fortalecimiento del Sistema Nacional de

<ul style="list-style-type: none"> I. La coordinación de trabajo efectiva; II. El fortalecimiento institucional; III. Evitar duplicidades y omisiones en el trabajo de los órganos de fiscalización, en un ambiente de profesionalismo y transparencia; IV. Mayor cobertura de la fiscalización de los recursos públicos, y V. Emitir información relevante en los reportes de auditoría y fiscalización, con lenguaje sencillo y accesible, que contribuya a la toma de decisiones públicas, la mejora de la gestión gubernamental, y a que el ciudadano común conozca cómo se gasta el dinero de sus impuestos, así como la máxima publicidad en los resultados de la fiscalización. 	<p>Fiscalización, atenderán las siguientes directrices:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. La coordinación de trabajo efectiva, fortalecimiento institucional, evitar duplicidades y omisiones en el trabajo de los órganos de fiscalización, en un ambiente de profesionalismo y transparencia; II. Mayor cobertura de la fiscalización de los recursos públicos; III. Emitir información relevante en los reportes de auditoría y fiscalización, con lenguaje sencillo y accesible, que contribuya a la toma de decisiones públicas, la mejora de la gestión gubernamental, y a que la y el ciudadano común conozca cómo se gasta el dinero de sus impuestos, así como la máxima publicidad en los resultados de fiscalización, y IV. Seguir la norma que el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización regule para su funcionamiento.
---	--

Fuente: Elaboración propia (2020) con base en la LGSNA y la LSAET.

Título Cuarto Del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala de Información y su Participación en la Plataforma Digital Nacional

Sistema Estatal de Información será el receptor e integrador de los datos relevantes en el Estado, para su transmisión e integración a la Plataforma Digital Nacional, el Secretario Técnico promoverá la administración y publicación de la información en formato de datos abiertos, en todas aquellas dependencias y entidades del Estado que deban brindarle información, conforme a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la demás normatividad aplicable. Asimismo, estará facultado para establecer

formatos, criterios, políticas y protocolos a los entes públicos del Estado que tengan a su disposición información, datos o documentos que sean pertinentes para el Sistema Estatal de Información (Art. 42, LSAET).

Por su puesto otra divergencia entre la Ley General y la Ley Local se encuentra en el Título Cuarto, en este apartado, la LGSNA establece los sistemas electrónicos que componen a la Plataforma Digital Nacional, los cuales recogen los datos que genera cada institución gubernamental, la plataforma propone ser el lugar donde todos estos datos sean sistematizados y homologados en formatos iguales, con el fin de ayudar a prevenir, sancionar y alertar a las autoridades sobre posibles actos de corrupción. Además, estará abierta a toda la población para su consulta.

La Plataforma Digital Nacional es una fuente de inteligencia para construir integridad y combatir la corrupción, que creará valor para el gobierno y la sociedad, a partir de grandes cantidades de datos. La Plataforma es un medio para el intercambio de datos anticorrupción del Gobierno, que busca quitar barreras y romper silos de información para que los datos sean comparables, accesibles y utilizables, empezando con seis sistemas de datos prioritarios.²⁵

Sin embargo, la Plataforma Digital Nacional, sigue estando en una versión beta, es decir, se encuentra en una etapa de prueba, se encuentra en una versión preliminar, la cual de acuerdo con su página web, están mejorándose constantemente sus funcionalidades, por ello aún no es una realidad palpable ni funcional.

Título Quinto De las Recomendaciones del Comité Coordinador

El Secretario Técnico solicitará a las y los miembros del Comité Coordinador toda la información que estime necesaria para la integración del contenido del informe anual que deberá rendir el Comité Coordinador, incluidos los proyectos de recomendaciones. Asimismo, solicitará al Órgano de Fiscalización Superior y a los órganos internos de control de los entes públicos que presenten un informe detallado del porcentaje de los procedimientos iniciados que culminaron con una sanción firme y la cantidad monetaria a la que ascienden, en su caso, las indemnizaciones efectivamente cobradas durante el

²⁵ <https://plataformadigitalnacional.org/about> consultado 29 de febrero 2020.

periodo del informe (Art. 42, LSAET). En los casos en los que del informe anual se adviertan recomendaciones, la o el Presidente del Comité Coordinador instruirá a la o el Secretario Técnico para que, a más tardar, en los quince días posteriores a que haya sido aprobado el informe, las haga del conocimiento de las autoridades a las que se dirigen. En un plazo no mayor de treinta días, dichas autoridades podrán solicitar las aclaraciones y precisiones que estimen pertinentes en relación con el contenido de las recomendaciones (Art. 43, LSAET).

Las recomendaciones no vinculantes que emita el Comité Coordinador del Sistema Estatal a los entes públicos serán públicas y de carácter institucional y estarán enfocadas al fortalecimiento de los procesos, mecanismos, organización, normas, así como acciones u omisiones que deriven del informe anual que presente el Comité Coordinador (Art. 44, LSAET).

Las recomendaciones deberán recibir respuesta fundada y motivada por parte de las autoridades a las que se dirijan, en un término que no exceda los quince días hábiles a partir de su recepción, tanto en los casos en los que determinen su aceptación como en los casos en los que decidan rechazarlas. En caso de aceptarlas deberá informar las acciones concretas que se tomarán para darles cumplimiento (Art. 45, LSAET).

Esta recomendación no vinculante es decir, carentes de fuerza coercitiva, los exentos de obligatoriedad, lo cual constituye una "*soft law*" (en inglés), cuya traducción corresponde a ley suave, normas ligeras, dúctiles o blandas y es empleado dado el sentido de falta de eficacia obligatoria y en oposición al "*hard law*" o derecho duro o positivo (Tribunal Colegiado de Circuito, 2015).²⁶ Ahora bien, con independencia de la obligatoriedad que revistan, su contenido puede ser útil para que los Estados o instituciones, en lo individual, guíen la práctica y mejoramiento de sus procesos, lo anterior con el fin de vigilar, promover y garantizar la lucha contra la corrupción.

IV.I.III.- Integración del Sistema Estatal Anticorrupción

Mediante la reforma publicada el día 26 de mayo del 2015 se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia

²⁶ Tesis: XXVII.3o.6 CS (10a.), Semanario Judicial de la Federación. Consultado 29 de febrero de 2020.

de combate a la corrupción, a través de la cual se creó el Sistema Nacional Anticorrupción.

En atención a lo anterior, se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, para dar paso a la creación del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala.

El día 12 de abril del 2018, fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala, el citado Sistema se encuentra integrado por los integrantes del Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana y los Municipios a través de sus representantes.

En el Estado de Tlaxcala, se han dado pasos para consolidar el Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala, fue así como el día 14 de agosto del 2018, fueron designados por el Congreso del Estado los cinco integrantes del Comité de Participación Ciudadana. En el mismo mes y año fue designado el titular del Órgano Interno de Control de la Secretaría Ejecutiva.

Con base en la nueva Ley Anticorrupción que aprobó el Congreso local, el procurador hizo el nombramiento del Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción, el 27 de octubre de 2018, basado en el artículo séptimo transitorio del decreto número 131 publicado en el Periódico Oficial el 12 abril que establece que, en un plazo de 60 días naturales posteriores a la entrada en vigor, debe ser nombrado por el titular de la Procuraduría General de Justicia del Estado.

El día 16 de noviembre del 2018 se instaló el Comité Coordinador formalmente, con la participación de sus Integrantes, de invitados y del público en general. Avanzando hacia la consolidación del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala.

En la Sesión de Instalación del Órgano de Gobierno de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala, celebrada el día 19 de febrero del 2019, fue presentado el Proyecto Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala, con lo cual se cumplió con lo estipulado por el marco jurídico del Sistema Local Anticorrupción.

A continuación, se presenta un comparativo entre cómo se integra el Comité Coordinador de acuerdo a la Ley General del Sistema Anticorrupción y la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala.

Tabla 15. Comparativo de la integración del Comité Coordinador entre la LGSNA y la LSAET

Integrantes del Comité Coordinador (LGSNA)	Integrantes del Comité Coordinador (a nivel local)
I. Un representante del Comité de Participación Ciudadana, quien lo presidirá;	I. La o el Presidente del Comité de Participación Ciudadana del Sistema, quien lo presidirá;
II. El titular de la Auditoría Superior de la Federación;	II. La o el Titular del Órgano de Fiscalización Superior;
III. El titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción;	III. La o el Titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción;
IV. El titular de la Secretaría de la Función Pública;	IV. La o el Titular de la Contraloría del Ejecutivo;
V. Un representante del Consejo de la Judicatura Federal;	V. Un representante del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado;
VI. El Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y	VI. La o el Presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado, y
VII. El Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa	VII. La o el Magistrado Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa

Fuente: Elaboración propia (2020) con base en la LGSNA y la LSAET.

IV.II.- Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción

El presente subtema proporciona a una explicación a los indicadores propuestos por Morlino (2014) y que se eligieron para ser analizados, estos son: Estado de Derecho y Rendición de Cuentas, aplicados al órgano encargado de la investigación de los delitos por hechos de corrupción, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

De igual forma se desarrollará el proceso de aplicación de las entrevistas al personal sustantivo de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, el análisis de los

datos obtenidos de ellas, el análisis responde a un proceso de reducción de datos los que fueron obtenidos de la información facilitada por los entrevistados.

IV.II.I.- Estado de Derecho y Combate a la Corrupción

Para Morlino (2014) el Estado de Derecho no se refiere solo al imperio efectivo de las normas jurídicas, sino que connota el principio de la supremacía de la ley, implica la capacidad de hacer que las autoridades respeten las leyes y sobre todo el hecho de tener leyes que sean de conocimiento público, universal, estable, inequívoco y no retroactivo. Estas características son fundamentales para todo orden civil y representan un requisito básico para la consolidación democrática de las instituciones.

La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción es una institución que se crea bajo la reforma constitucional de 2015, el Estado mexicano modifico su ley fundamental para crear un Sistema Nacional Anticorrupción. De conformidad con el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de hechos de corrupción.

En el ámbito local el Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala (SAET) se constituyó con la reforma del 18 de julio de 2016, quedando pendiente la creación de una institución dedicada a la prevención e investigación de los hechos que la ley señala como delitos en materia de corrupción.

IV.II.II.- Sistema Jurídico

Vale la pena reiterar la afirmación de Morlino (2014) en la que establece que los valores democráticos se expresan; transformada, como reglas formales, instituciones o, al menos, como rutinas y patrones recurrentes, que se convierten en los elementos del sistema jurídico, toda actuación de cualquier autoridad debe estar fundada y motivada en una ley creada previamente que contenga normas primarias sobre las cuales se debe regir la actuación de una institución, según las cuales se van a regir en todos sus aspectos estructurales y de funcionamiento.

Así mediante el Decreto No. 131 de fecha 12 de abril de 2018, se adiciona Ley Orgánica de la Institución del Ministerio Público del Estado de Tlaxcala dando origen a la Fiscalía

Especializada en Combate a la Corrupción (FECC) fortaleciendo al órgano de procuración de justicia.

Esta reforma se da vida jurídica a un órgano denominado Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (Fiscalía), tiene autonomía técnica y operativa para la investigación de los hechos con apariencia de delitos cometidos por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones o por particulares por hechos de corrupción previstos en las leyes.

El artículo 109 constitucional, reformado por decreto publicado en el Diario Oficial el 27 de mayo de 2015, señala: Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidades frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente: III (...) Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

Del artículo constitucional anterior se desprende los tipos de responsabilidad que tiene un servidor público (penal, administrativa, política) y establece que la Fiscalía investigará los hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito, como se apuntó en el capítulo anterior los delitos se encuentran establecidos en el Código Penal Federal y en el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

En relación con las facultades de este nuevo órgano, al revestirse de la naturaleza jurídica de un Ministerio Público, le corresponderá, entre otras facultades, la persecución de los delitos, así como, solicitar medidas cautelares contra los probables responsables, buscar y presentar las pruebas que acrediten la participación de éstos, procurar que los juicios en materia penal se sigan con toda regularidad y solicitar la aplicación de las penas condignas (Herrera, 2016).

IV.II.III.- Capacidad Institucional y Administrativa

En el desarrollo del Estado de Derecho es importante la capacidad institucional y administrativa para formular, aplicar y poner en vigor las leyes; énfasis en el sistema de gobernanza con el fin de la aplicación en todo el territorio nacional de un proceso transparente para la formulación de políticas con participación de la sociedad civil, y la presencia de una burocracia estatal eficiente, profesional, neutral y sujeta a la rendición de cuentas (Morlino, 2014).

Esta capacidad institucional debe reflejarse tanto en el cumplimiento de las disposiciones legales que le atribuyen facultades, hasta los resultados que obtienen para beneficio de su población.

La capacidad administrativa está relacionada con la eficacia y eficiencia en el aprovechamiento de los recursos disponibles, así como con la capacidad legal en tanto disponga del marco jurídico que se cumpla y se actualice conforme las necesidades.

La Ley Orgánica de la Institución del Ministerio Público, la cual se constituye como el marco normativo de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Tlaxcala, establece que este órgano contará con el personal sustantivo, directivo, administrativo y auxiliar capacitados para el debido cumplimiento de sus funciones, así como con las unidades administrativas necesarias para el seguimiento de las investigaciones.

Su estructura orgánica está integrada por un Fiscal Anticorrupción, la cual se equipara a una subprocuraduría, tiene un secretariado técnico, un departamento de investigación, procesamiento y ejecución de sanciones el cual cuenta con ministerios públicos de investigación especializados en el combate a la corrupción, y con ministerios públicos de litigación y extinción de dominio; de igual forma tiene un departamento de policía de investigación integrado por un grupo de policía de investigación (6 elementos), tiene un departamento administrativo y cinco jefaturas de oficinas que son: la unidad de análisis de información fiscal, financiera y contable, la oficina del sistema estatal anticorrupción la cual sirve de enlace con los integrantes del SAET, una oficina de capacitación, la oficina de transparencia y difusión y una oficina jurídica.

Ilustración 3. Organigrama de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción



Fuente: Elaboración propia (2021) con base a la información proporcionada por la FECC.

Morlino (2014) establece que dentro de la dimensión Estado de Derecho se debe observar diversos aspectos más específicos y particularmente cruciales. Entre ellos:

- ✓ Existencia de una burocracia local, centralizada y civil que aplique las leyes de manera eficiente, competente y universal, y asuma la responsabilidad en caso de que se produzcan errores;
- ✓ Existencia de una policía eficiente que respete los derechos y las libertades garantizadas por la ley;

Es evidente que para que se aplique la ley de manera correcta, se requieren servidores públicos profesionales, íntegros y más en una institución como la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, Merino (2013) establece que una forma de combatir la corrupción es eliminando la captura política de los puestos públicos, pugna por una gestión pública profesional, políticamente imparcial y basada en el mérito probado de los servidores públicos.

En la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción no existe una disposición normativa que establezca el proceso de selección del personal tanto sustantivo, directivo, administrativo y auxiliar, si bien la Ley Orgánica de la Institución del Ministerio Público establece en el segundo párrafo del artículo 19 bis:

Contará con el personal sustantivo, directivo, administrativo y auxiliar capacitados para el debido cumplimiento de sus funciones, así como con las unidades administrativas necesarias para el seguimiento de las investigaciones.

No establece otra referencia al proceso de reclutamiento o selección del personal, solo en el caso de Policías de Investigación y Ministerios Públicos, la misma ley en el numeral 19 ter fracción IV apunta:

Contar con las y los agentes del Ministerio Público y de la Policía de Investigación, miembros del Servicio Profesional de Carrera, que le estarán adscritos y resulten necesarios para la atención de los casos que correspondan a la Fiscalía, sobre los que ejercerá mando directo en términos de lo dispuesto por esta Ley y su reglamento.

Sin embargo de acuerdo a datos proporcionados a través de la plataforma nacional de transparencia, no existen convocatorias de ingresos (para cualquier puesto) emitidas durante 2019 y 2020 de la Fiscalía Anticorrupción del Estado, ni como ya se comentó en líneas previas, existe una normatividad en la que se indique el proceso de selección e ingreso de los servidores públicos de la Fiscalía Anticorrupción, de igual forma no existen planes de formación inicial y capacitación continua para los servidores públicos de la Fiscalía.

En este tenor los 6 policías de investigación con los que cuenta la Fiscalía fueron reclutados por la Procuraduría General de Justicia, al igual que los 3 Ministerios Públicos y 4 analistas. Respecto al resto del personal este, es contratado a través de la Oficialía Mayor del Gobierno del Estado de Tlaxcala.

Por otra parte, es importante resaltar que la Fiscalía no cuenta con personal de base ni confianza todo el personal es contratado bajo el régimen laboral de honorarios asimilables a salarios, lo que genera una inestabilidad laboral y fuerte movilidad del personal (renuncias, despidos, etc.).

Tabla 16. Número de personas que conforman la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

Descripción del cargo	Núm. De plazas
Agente de policía ministerial	6

Agente del ministerio público	4
Analista	4
Auxiliar administrativo	7
Fiscal especializado en combate a la corrupción	1
Intendente	1
Jefe de departamento	4
Jefe de oficina	5
Vigilante	1
Total de personas	33

Fuente: Elaboración propia (2021) con base a la información proporcionada por la FECC.

Respecto a la escolaridad del personal de la Fiscalía se presenta la siguiente tabla:

Tabla 17. Escolaridad del personal de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

Servidores públicos de la FECC	Primaria	Secundaria	Bachillerato	Licenciatura	Maestría	Doctorado
Ministerios Públicos				50%	50%	
Policías de investigación			17%	83%		
Analistas				100%		
Jefes de Oficina				75%	15%	
Jefes de Departamento				100%		

Fuente: Elaboración propia (2021) con base a la información proporcionada por la FECC.

Una institución que cumple con el Estado de Derecho requiere de servidores públicos que coadyuven a una administración pública y de procuración de justicia eficiente y atenta a cumplir con el fin último del servicio público que responda a las demandas de la población, tomando como principios rectores del sistema anticorrupción: la legalidad, la eficiencia, la objetividad, la calidad, la imparcialidad, la equidad, sobre todo, se necesitan servidores públicos, con los conocimientos técnicos necesarios y encontrarse ubicados

en el cargo de acuerdo a su perfil y capacidad, lo cual será una valiosa aportación a la consolidación del sistema democrático y en una efectiva lucha contra la corrupción.

De acuerdo a los indicadores establecidos por Morlino (2014), en la Fiscalía existe una carencia de criterios de evaluación, de igual forma no cuenta con un manual de procedimientos o reglamento interno que establezca las funciones formales asignadas a cada área, procedimientos o las tareas que efectivamente realiza cada servidor público.

IV.II.IV.- Autonomía técnica y operativa

Ley Orgánica de la Institución del Ministerio Público en su artículo 19 bis establece que la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción es un órgano con autonomía técnica y operativa.

La autonomía técnica y de gestión, diversos criterios de la Suprema Corte de la Nación lo entienden como la facultad de realizar o ejercer atribuciones sin injerencia alguna (P./J. 2/2013), en otra tesis jurisprudencial establece que la autonomía técnica y operativa aluden propiamente al ejercicio de las funciones (P./J. 50/2006).

Como se advierte de las tesis invocadas, la autonomía técnica y de gestión u operativa es una garantía de independencia de ciertos órganos. Esto para permitir realizar sus funciones sin la injerencia de ninguna otra entidad. Pero esos atributos en modo alguno implica la existencia de una regulación propia o especial, la Fiscalía al ser un órgano técnico y especializado, se obliga a dejar al margen cualquier consideración de tipo o índole política que pudiera entorpecer el rigor con el que realiza sus funciones, para apegarse al Estado de Derecho.

Este tipo de autonomía determina que en todo ejercicio de autorregulación se deseche cualquier argumento que ponga en peligro la imparcialidad, independencia y objetividad de la institución. Por ende, dicho carácter técnico constriñe al propio diseño de los mecanismos de actuación del órgano, haciéndolo compaginar con las características de un control jurídico objetivo, contrario por supuesto a las premisas de un control político que es siempre subjetivo (Valadés, 1998).

La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, depende jerárquicamente de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala, equiparándola jerárquica y

administrativamente a una Subprocuraduría, en este entendido el Procurador ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Procuraduría, con base en la Ley Orgánica de la Institución del Ministerio Público (art. 35 bis) y del Decreto 131, el Procurador de Justicia del Estado de Tlaxcala es la autoridad facultada para nombrar al titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

De igual forma es facultad del Procurador de Justicia nombrar previo acuerdo con el Fiscal Anticorrupción a los titulares de las unidades administrativas y direcciones generales de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, salvo aquellas que no realicen funciones sustantivas, en cuyo caso, el nombramiento y su remoción serán exclusivos de la o el Fiscal Especializado (LOIMP, 2018).

Los agentes del Ministerio Público y de la Policía de Investigación serán designados mediante previa solicitud por el Procurador, el cual observara que se guarde un equilibrio y proporcionalidad en la asignación del personal ministerial considerando los requerimientos operacionales de las diversas unidades administrativas y órganos desconcentrados de la institución y la disponibilidad presupuestaria.

Los planes y programas que implemente la Fiscalía destinados a detectar la comisión de los hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción, deberán ser aprobados por el Procurador, de igual forma para suscribir convenios estos se tienen que realizar con previa autorización del Procurador.

Respecto a la emisión de acuerdos, circulares, instructivos, bases y demás normas administrativas necesarias que rijan la actuación de la Fiscalía en el ámbito de su competencia. Los acuerdos, circulares, instructivos, bases y demás normas administrativas emitidas por parte de la o el Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción, que sean necesarios para regular la actuación de la Fiscalía Especializada a su cargo en ningún caso podrán contradecir las normas administrativas emitidas por la o el Procurador. En caso de contradicción se resolverá la actualización, derogación o abrogación de la norma emitida por la o el Fiscal Especializado. En su caso, se propondrá a la o el Procurador la actualización, derogación o abrogación de las normas expedidas por éste (LOIMP, 2018).

Para un ejercicio de autonomía técnica y operativa, únicamente es posible en un contexto en que el órgano goce de las necesarias garantías de independencia, que aunadas a sus capacidades técnicas, conduzcan a una actuación institucional bajo cánones objetivos y predeterminados que puedan producir resultados certeros y comprobables.

La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción al ser un órgano que depende de la Procuraduría General de Justicia, no cuenta con autodeterminación, sino con una no heterodeterminación, perdiendo libertad de gestión y ganando sujeción.

Sin embargo, la Reforma Constitucional Anticorrupción requería de una institución con una caracterización singular enmarcada en el ámbito de las funciones estatales, puesto que configura una función técnica y de control del Estado en su conjunto. Una función que debe estar en manos de un órgano técnico dotado de las suficientes atribuciones para hacer valer la autoridad de la que es portador y que en el ámbito de su competencia investigue los hechos de corrupción con apariencia de delitos, de igual forma materialice sus facultades para obtener los datos necesarios, requiriendo informes, documentos, elementos de prueba que estime necesarios a las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y en su caso la Municipal.

IV.II.V.- Investigación de hechos de corrupción

El Estado es el único legitimado para sancionar conductas que transgreden las normas jurídicas en materia penal se refiere al establecimiento de penas para quienes cometan un delito, el único facultado por mandato constitucional (art. 21 Constitucional) es el Ministerio Público.

La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público, la vía para que se inicie una investigación es a través de la denuncia.

Denunciar significa poner del conocimiento de alguna autoridad los actos o hechos que transgreden el orden normativo que está obligada a velar. Dar a conocer los hechos que estoy observando o de los cuales fui víctima, dar esta noticia a una autoridad para que esta en el ejercicio de sus funciones proceda a la investigación.

Los hechos de corrupción lesionan no solo el erario público, lesiona a las instituciones y sobre todo al Estado de Derecho, por ello, la investigación de estos hechos, debe ser precisa, profesional y especializada, no es fácil investigar delitos de corrupción, lo anterior, por su naturaleza oculta, tienen ciertas características peculiares que los tornan en un fenómeno difícil de detectar y de investigar.

Estas características de los hechos de corrupción son básicamente las siguientes:

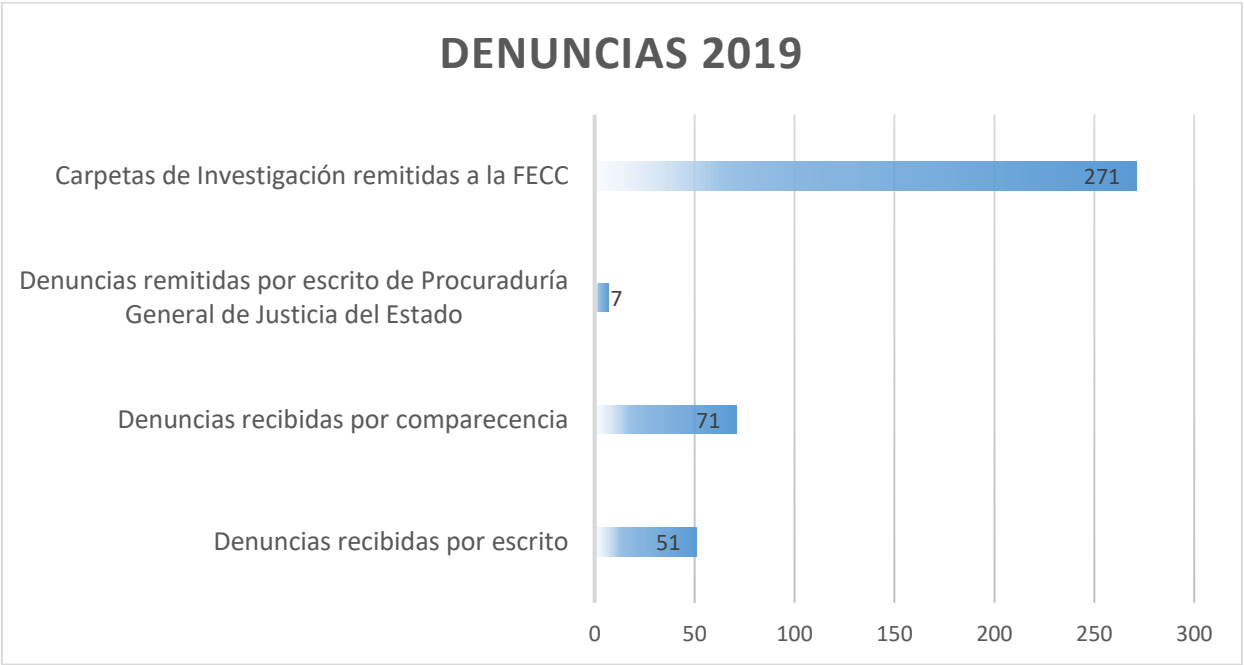
Son actos de naturaleza opaca que rara vez se documentan. Son actos que suelen requerir el despliegue de maniobras complejas, por lo que muchas veces resulta necesario contar con una opinión técnica incluso para poder identificar aspectos centrales de la maniobra delictiva y/o para poder acreditar la existencia de un perjuicio cuando así lo exija el tipo para su consumación. Son actos que dejan víctimas difusas o mediatas. A diferencia de lo que suele ocurrir en los delitos contra la propiedad -donde se producen transferencias “involuntarias” de bienes y en consecuencia, existen víctimas directas-, en los hechos de corrupción la víctima estaría corporizada en la figura del Estado mismo o de la sociedad en su conjunto, los que al no participar directamente en la interacción corrupta no suelen percibir el daño de manera espontánea y eso lleva, por consiguiente, a que el acto no salga a la luz por delación de un “perjudicado”. Son actos que no suelen ser denunciados y respecto de los cuales existen pocos incentivos para atestiguar sobre su comisión. Además de que la ausencia de víctimas directas disminuye los incentivos para la denuncia, el hecho de que en estas maniobras intervengan personas que ostentan cierto poder (político y /o económico) muchas veces dentro del ámbito de la propia administración pública los reduce aún más (Honisch, 2007: 581).

Los delitos cometidos por servidores públicos se persiguen de oficio y basta la comunicación de la existencia de un hecho delictivo para que se inicie el procedimiento. Considerando que el Fiscal Anticorrupción se nombró a finales del mes de octubre de 2018, a partir de noviembre al mes de diciembre de esa anualidad la Fiscalía recibió 6 denuncias.

De acuerdo al primer informe anual de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, llama la atención la cantidad de actividades de capacitación, reuniones y eventos en las que intervino el Fiscal, mientras que lo que corresponde al aspecto jurídico legal, es muy limitado y solo se reduce a establecer la cantidad denuncias recibidas estas

fueron 400, 271 las remitieron diversas autoridades sin más especificaciones, la ciudadanía denunció un total 123 hechos probablemente constitutivos de delito de estas, que la población acudió más veces directamente a las oficinas de la Fiscalía a denunciar, por último. En esa anualidad ninguna carpeta de investigación fue judicializada, sin ninguna vinculación a proceso.

Gráfico 1. Vía por la cual se presentaron denuncias por hechos de corrupción en el año 2019

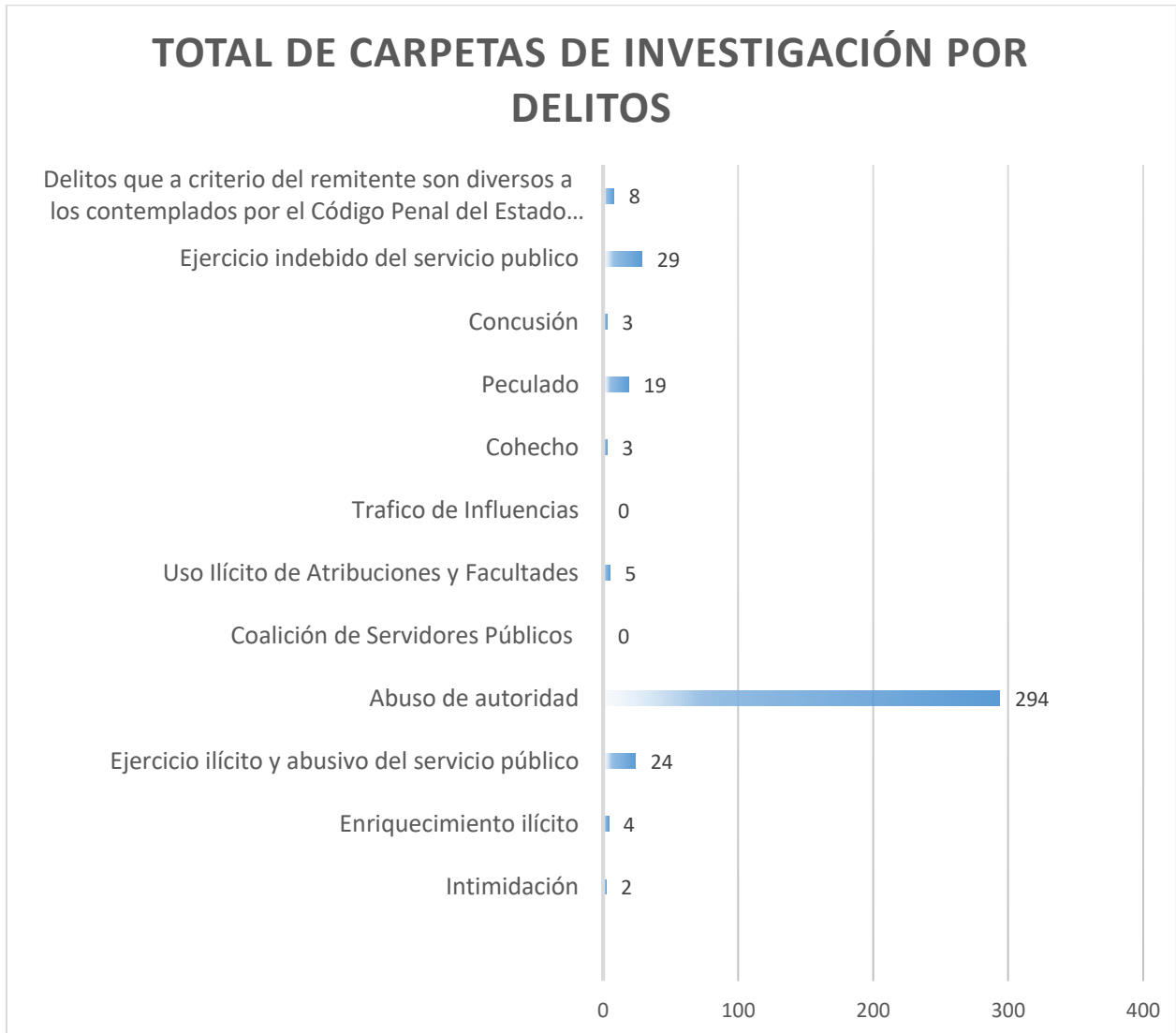


Fuente: Elaboración propia (2021) con base en el primer informe de actividades FECC.

Respecto de la incidencia delictiva, la cual se refiere a la presunta ocurrencia de delitos registrados en carpetas de investigación. El Código Penal del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, establece los delitos considerados como hechos de corrupción con base en ellos, se investiga presuntas conductas ilícitas cometidas por servidores públicos estatales y municipales que corresponden a diferentes tipos penales durante 2019.

El delito más denunciado es el abuso de autoridad, el cual cometen generalmente los policías tanto estatales como municipales quienes aprovechándose de los cargos y de las funciones que tienen, abusan del poder de los mismos, para satisfacer intereses personales o de terceros allegados a ellos. Los delitos patrimoniales como el peculado, el cohecho, el enriquecimiento ilícito son menos denunciados.

Gráfico 2. Desglose de carpetas de investigación por delitos (hechos de corrupción) anualidad 2019



Fuente: Elaboración propia (2021) con base en el primer informe de actividades FECC.

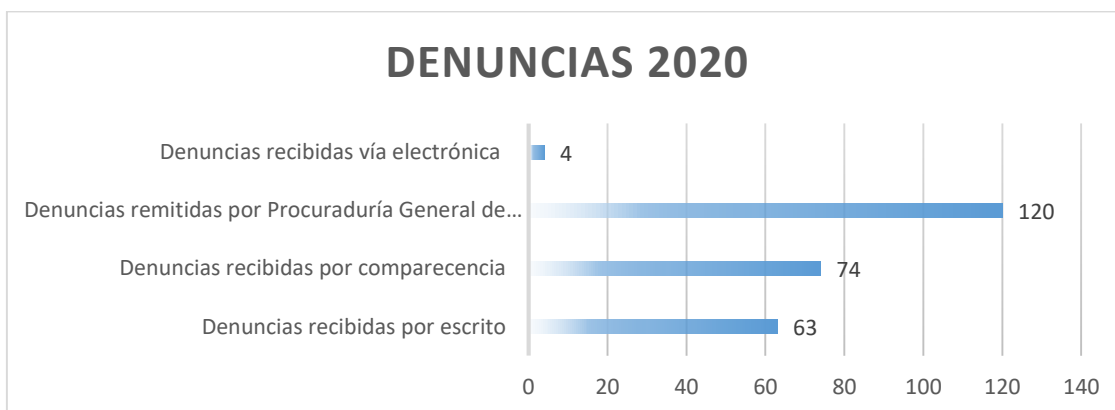
Los delitos por los cuales se judicializaron las carpetas de investigación fueron por peculado y abuso de autoridad, el cargo que desempeñaban los imputados eran presidentes municipales, tesoreros, directores de obras públicas, síndicos municipales, policías municipales y estatales.

De las carpetas de investigación por actos de corrupción el 100% se encuentra en la etapa inicial, es decir en la investigación, la mayoría de las denuncias son remitidas por diversas autoridades entre ellas el Órgano de Fiscalización Superior y Procuraduría General de Justicia del Estado.

La propia Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción durante 2019 realizó una encuesta de percepción de la corrupción de la cual se destacan los siguientes datos el 37.88% de la población encuestada respondió haber sido víctima o testigo de corrupción dentro del municipio donde vive, donde solo únicamente un 22.35% ha denunciado, fenómeno preocupante, toda vez que el 77.64% optó por no denunciar.

Durante 2020 la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción recibió un total de 261 Carpetas de Investigación por presuntos hechos de corrupción cometidos por servidores públicos un 35% menos que en 2019.

Gráfico 3. Vía por la cual se presentaron denuncias por hechos de corrupción en el año 2020



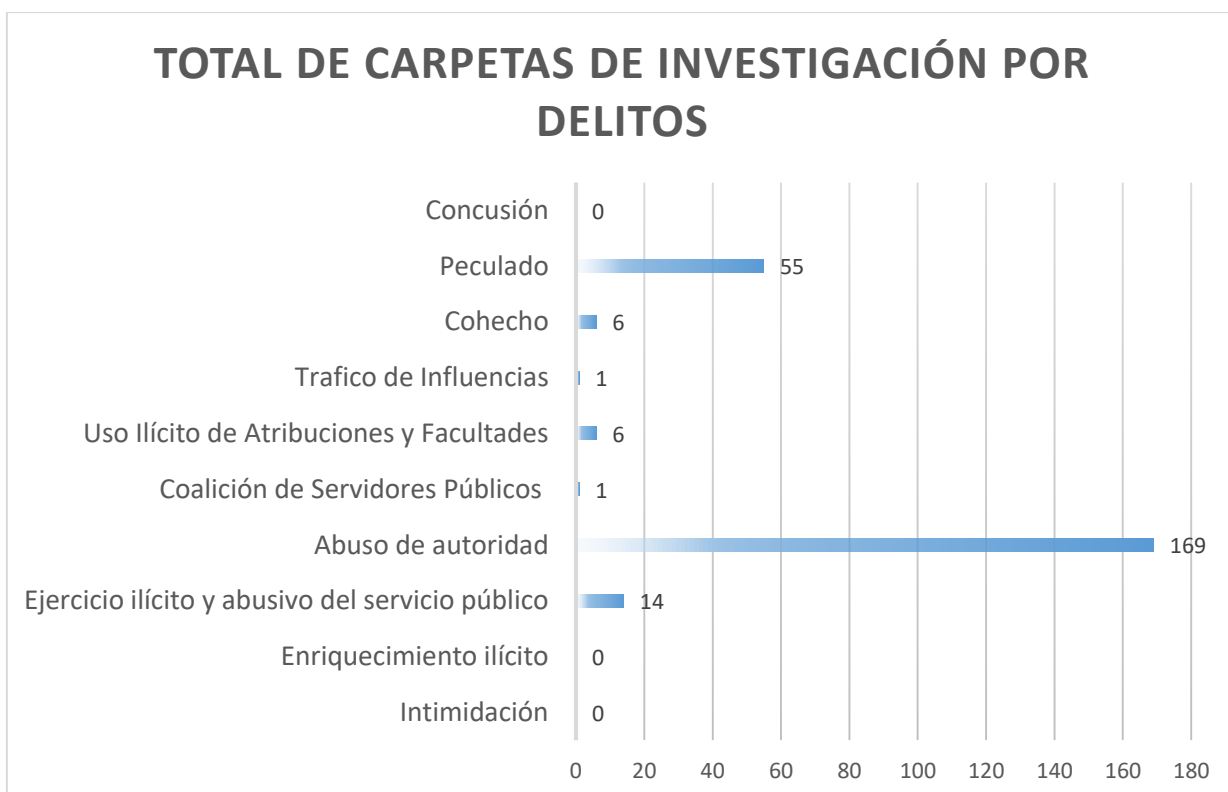
Fuente: Elaboración propia (2021) con base en el segundo informe de actividades FECC.

Del total de denuncias recibidas en el 2020, el 1.5% de estas fueron vía electrónica, el 28% fueron denuncias en las cuales los ciudadanos acudieron a las instalaciones de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, el 24% fueron denuncias recibidas de forma escrita y el 45% fueron denuncias remitidas por Procuraduría General de Justicia del Estado. En la anualidad 2020, el 46.74 % de las Carpetas de Investigación iniciadas tienen su origen en denuncias ciudadanas, mientras que el 53.25% son denuncias realizadas por alguna autoridad.

De las 246 carpetas radicadas (iniciadas) en el 2020 aún se encuentran en trámite, 7 están próximas a judicializarse, en 5 carpetas se decretó el no ejercicio de la acción penal, es decir se concluyeron estableciendo que no había delito que perseguir, 9 fueron concluidas por incompetencia, y en 3 se decretó abstención de investigar (FECC, 2020).

A continuación, se presenta el gráfico de denuncias recibidas durante 2020 clasificadas por delitos:

Gráfico 4. Desglose de carpetas de investigación por delitos (hechos de corrupción) anualidad 2020



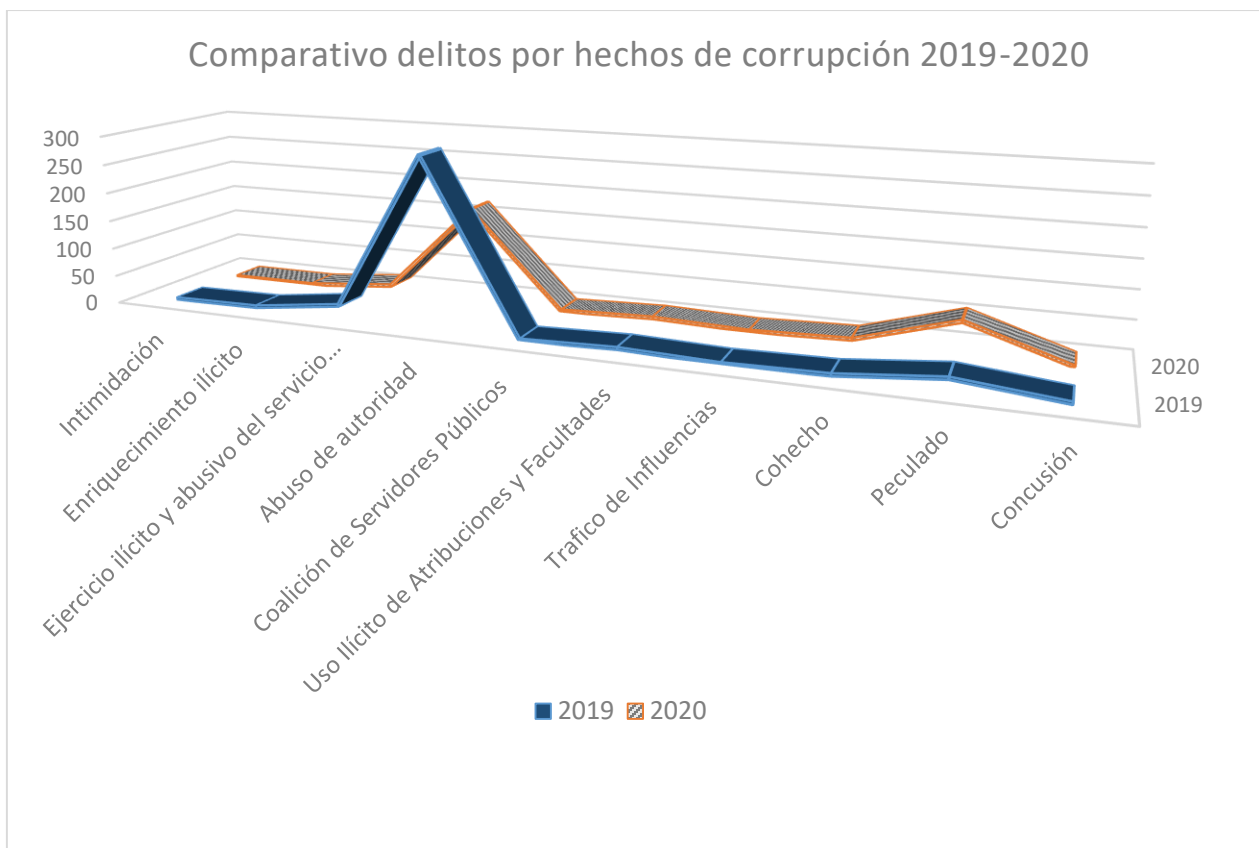
Fuente: Elaboración propia (2021) con base en el segundo informe de actividades FECC.

Como se puede apreciar en el gráfico el abuso de autoridad, el peculado y el ejercicio ilícito y abusivo de servicio público, son los delitos de más incidencia. En 2020 se judicializaron 16 carpetas de investigación, de ellas 3 fueron iniciadas en 2020 y 13 fueron iniciadas en años anteriores.

Lo que quiere decir que la investigación de la Fiscalía inicio con la denuncia o querrela de acuerdo al numeral 211 del Código Nacional de Procedimientos Penales, cuando el imputado queda a disposición del juez de control para formularle imputación, y en la investigación complementaria comprende desde la formulación de la imputación es decir desde el momento en que el fiscal hace del conocimiento del imputado en presencia del justiciable y debidamente asesorado por su defensor ya sea público o particular los

hechos por los cuales se le sigue una investigación y termina cuando se ha cerrado la investigación.

Gráfico 5. Comparativo de delitos por hechos de corrupción entre el año 2019 y 2020



Fuente: Elaboración propia (2021) con base en los informes de actividades rendidos por la FECC. Realizando un comparativo entre los delitos investigados en 2019 y 2020 podemos identificar una tendencia, el delito con más incidencia delictiva es el abuso de autoridad, seguido del ejercicio ilícito y abusivo del servicio público y el peculado el cual se incrementó un 189% durante 2020, este aumento de casos de corrupción, se presentó durante la emergencia sanitaria por CoV2-19.

Otro delito que de igual forma, aumento su incidencia fue el cohecho, ambos son delitos que utilizan recursos públicos con fines indebidos o soliciten cualquier tipo de recursos, el primer delito se basa en utilizar los recursos del estado que son asignados para un fin en otro fin que no es el estipulado, el dinero o recursos utilizados en el segundo caso puede ser de cualquier persona, no es dinero del Estado. En el peculado la persona que

recibe el dinero no es el criminal mientras que en el cohecho el delincuente es justamente el que recibe los recursos.

IV.II.VI.- Rendición de Cuentas de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción

Fortalecer las instituciones significa establecer mecanismos claros y transparentes de rendición de cuentas y asegurar un amplio acceso a la información pública (Morlino, 2014).

Respecto a la asignación de recursos que recibe la Fiscalía son de dos fuentes: recursos estatales y federales, los primeros son asignados en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Ejecutivo. En la asignación de recursos el titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción elaborará un anteproyecto de presupuesto para enviarlo a la instancia competente del Gobierno del Estado por conducto de la Procuraduría, para que se integre en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Ejecutivo. En el Presupuesto de Egresos se identificará el monto aprobado a esta Fiscalía para el respectivo ejercicio fiscal.

En este mismo tenor en el año 2018, el Gobierno del Estado de Tlaxcala en el Decreto No. 115, Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala para el Ejercicio Fiscal 2018, en su numeral 153 se asignó el monto de \$10,000,000.00 (diez millones de pesos M.N.) para la implementación de las reformas que se deriven de la puesta en marcha del Sistema Local Anticorrupción del Estado de Tlaxcala (POE, 2017).

En el año 2019 en el Decreto No. 80 Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala para el Ejercicio Fiscal 2019, dentro de las provisiones económicas que el Gobierno del Estado realizó en ejercicio fiscal, se establece un Fondo para Fiscalía Anticorrupción, Fiscalía de Personas Desaparecidas, Fiscalía de Trata de Personas, Fiscalía para Protección a Periodistas y Comité Ciudadano por \$19,623,319.34 (diecinueve millones seiscientos veintitrés mil trescientos diecinueve con treinta y cuatro centavos M.N.).

De igual forma en el numeral 153 se establece:

En el presupuesto del Poder Ejecutivo, se consideran recursos por \$19,623,319.34 para la implementación de las reformas que se deriven de la puesta en marcha del Sistema Local Anticorrupción del Estado de Tlaxcala (POE, 2018).

El Ejercicio Fiscal de 2020 que se aprobó para la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Tlaxcala fue del orden de \$10,441,710.43 (diez millones cuatrocientos cuarenta y un mil setecientos diez pesos M.N.), donde poco más de la mitad del presupuesto fue gastado en el denominado Capítulo 1000 de Servicios Personales, ejerciéndose \$5,267,352.14 (cinco millones doscientos sesenta y siete mil trescientos cincuenta y dos con catorce centavos M.N.).

La presencia de la rendición de cuentas, depende de un sistema jurídico que, incluya el ejercicio de controles y equilibrios por parte de otras entidades públicas independientes del gobierno. Además, también son necesarias las magistraturas y otras instituciones públicas independientes de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y capaces de ejercer concretamente los controles estipulados por la ley. Esta forma de rendición de cuentas requiere estructuras intermedias fuertes y bien consolidadas.

En cuanto al tópico de la transparencia, todas las solicitudes de información que recibió la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción en el período que se informa fueron atendidas por la oficina correspondiente. Cabe mencionar que las solicitudes de información son canalizadas por la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala.

Algunos tópicos que abordan las solicitudes son los siguientes:

- ✓ Información sobre el marco jurídico de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.
- ✓ Información sobre el capital humano que labora en la Fiscalía (organigrama, plantilla del personal, etc.).
- ✓ Presupuesto ejercido en los programas de prevención y combate a la corrupción.
- ✓ Carpetas judicializadas y medidas cautelares dictadas.

En el marco de la transparencia y la rendición de cuentas, el presupuesto público es uno de los objetos centrales, el cual define los rubros en los cuales se distribuirá el gasto

público. La forma en la que se asignan y gastan los recursos públicos es de vital importancia para la consolidación institucional. A través del presupuesto, los organismos públicos ejecutan sus actividades contenidas en los planes y programas que han sido elaborados para cumplir las funciones que las leyes les encomiendan. El contar con un presupuesto suficiente repercute en las actividades de los organismos, desarrollando e implementando acciones con miras de lograr objetivos institucionales.

De acuerdo a las proyecciones del Jefe del Departamento Administrativo de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción su presupuesto óptimo con el cual se podrían realizar todas las actividades anuales programadas, propias de la misma institución ronda en los \$10,441,710.43 (Diez millones cuatrocientos cuarenta y un mil setecientos diez con cuarenta y tres centavos M.N.).²⁷ El presupuesto es la herramienta que se utiliza a nivel gubernamental para controlar y manejar efectivamente las partidas de gastos y de ingresos, al respecto se presenta en la tabla 18 el presupuesto asignado a la Fiscalía en el ejercicio fiscal 2019 y 2020.

Tabla 18. Presupuesto asignado a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Tlaxcala

Origen del recurso	2019	2020
Federal	\$ 8,205,784.34	\$ 10,441,710.43
Total	\$ 8,205,784.34	\$ 10,441,710.43

Fuente: Elaboración propia (2021) con base en información proporcionada por la FECC.

Tabla 19. Presupuesto ejercido por la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Tlaxcala

2019	2020
\$ 8,205,784.34	\$ 7,722,675.06

Fuente: Elaboración propia (2021) con base en información proporcionada por la FECC.

Tabla 20. Desglose por capítulos del ejercicio del presupuesto 2020

Capítulo	Concepto	Presupuestado	Ejercido	Ahorro
1000	Servicios personales	\$7,049,914.79	\$5,267,352.014	\$1,782,562.65

²⁷ Información proporcionada mediante la Plataforma Nacional de Transparencia el 11 de noviembre de 2020.

2000	Materiales y suministros	\$1,327,781.20	\$1,132,399.30	\$195,381.90
3000	Servicios Generales	\$2,064,014.44	\$1,322,923.62	\$741,090.82
Total		\$10,441,710.43	\$7,722,675.06	2,719,035.37

Fuente: Elaboración propia (2021) con base en información proporcionada por la FECC.

La aplicación del presupuesto debe ser tendiente al cumplimiento de los objetivos institucionales y sobre al respeto del Estado de Derecho y la Rendición de Cuentas, las actividades que realice deben estar establecidas en una ley y ser facultad de la institución.

La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción tiene como facultades las establecidas en la Ley Orgánica de la Institución del Ministerio Público dentro de ellas se encuentran las siguientes:

- ✓ Diseñar e implementar estrategias y líneas de acción para combatir los hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción;
- ✓ Implementar planes y programas destinados a detectar la comisión de los hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción en el ámbito de su competencia. Dichos planes y programas deberán ser aprobados por la o el Procurador;
- ✓ Instrumentar mecanismos de colaboración con otras autoridades para la elaboración de estrategias y programas tendientes a combatir los hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción;
- ✓ Diseñar e implementar proyectos, estudios y programas permanentes de información y fomento de la cultura de la denuncia y de la legalidad en materia de los hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción;
- ✓ Además de su facultad primaria, que es investigar los delitos por hechos de corrupción.

En el proyecto de presupuesto la Fiscalía establece que tiene como objetivo el de contribuir a abatir la corrupción de servidores públicos municipales y estatales de Tlaxcala, mediante la aplicación de procedimientos penales y coordinación institucional, mediante las siguientes acciones:

1. Investigación de actos de corrupción.
2. Medidas de prevención interactuadas con instituciones públicas y privadas para combatir a la corrupción.
3. Publicación de datos no confidenciales.
4. Acceso a la información en publicaciones y redes sociales oficiales.
5. Vinculación con instituciones privadas.
6. Articulación con instituciones públicas.

Por lo tanto, los recursos que se le asignan a la Fiscalía se aplican para la consecución de los objetivos, de igual forma sirve como un importante instrumento de dirección; es quizá la principal herramienta para dirigir eficazmente una institución. El presupuesto de la Fiscalía de acuerdo al dicho del Jefe de Departamento Administrativo es el suficiente para realizar las actividades que se plantea, sin embargo, la falta de judicialización refleja que no cuenta con el personal sustantivo necesario no cuentan con peritos especializados, los tres turnos de Ministerios Públicos son insuficientes debido a la alta carga de trabajo lo que repercute en la efectividad y eficiencia de la Fiscalía.

IV.II.VII.- Alcance de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción

La Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción, a través del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala fortalece e implementa mecanismos de cooperación y colaboración en los tres órdenes de gobierno para prevenir hechos de corrupción, en este mismo sentido se pretende fomentar una cultura de inclusión, legalidad a la comunidad estudiantil y la sociedad en general, así mismo darle difusión al Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala y sus facultades de cada uno de los que integran el Comité Coordinador (SAET, 2020).

Respecto a las campañas de difusión que realizó la Fiscalía se encuentra la vinculación con municipios, instituciones de educación, dependencias gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, lo anterior se documenta en sus informes de actividades, sin cuantificar el alcance al que ha llegado.

Sin embargo, de acuerdo a la Encuesta de Percepción de la Corrupción realizada por la propia Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado se desprende que el 71.49 % de las personas encuestadas dijo no saber la existencia de una institución

encargada de combatir la corrupción, además un 65.28 % manifestó desconocer el Sistema Estatal Anticorrupción, al tiempo que un 29.84 % de la población cree que funcionará poco en aras de combatir la corrupción (FECC, 2019).

Lo que indica que más del 50% de la población desconoce de la existencia de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Tlaxcala. La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción al equipararse a una subprocuraduría y pertenecer a Procuraduría General de Justicia, significa que el Fiscal Anticorrupción tendrá la calidad de agente del Ministerio Público, uno de las instituciones en las cuales la población tiene muy poca confianza y a la que se identifica como corrupta.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017 (ENCIG) el 76.3 % de las personas mayores de 18 años percibió que la corrupción es una práctica muy frecuente en el Ministerio Público. La poca confianza que la población tiene en la institución que procura justicia merma en la cantidad de denuncias que se presentan, de igual forma impacta en la confianza que se tiene, la misma encuesta demuestra que el 40.8% de la población tiene confianza en el Ministerio Público. La prevalencia de corrupción por tramite en 2019 (INEGI) en primer lugar se encuentra el contacto con las autoridades de seguridad pública y en segundo lugar se ubican los trámites ante el Ministerio Público.

Precisamente la lucha contra la corrupción implica contribuir en una aplicación más efectiva de leyes y a reducir la impunidad de las prácticas corruptas, la única vía para lograr lo anterior es la denuncia.

La ley prevé que el servidor público de cualquier nivel (poder legislativo, judicial y administrativo federal, estatal y municipal) sea sancionado de forma penal, administrativa, civil o patrimonial y política, por los actos u omisiones que lleguen a realizar, en esta circunstancia surge la importancia de la denuncia. Si bien la ley establece los mecanismos para que un servidor público sea responsable por los hechos que cometa u omite realizar, la única forma de ser sometido a una investigación y sanción es a través de la denuncia, sin embargo en México y en el Estado de Tlaxcala los índices de impunidad son alarmantes a nivel nacional en 2019 de acuerdo a la medición realizada

por la organización México Evalúa²⁸ arrojo resultados de un 92.4%, esta se constituye como la cifra negra, es decir, los delitos que no llegan al sistema de justicia. Los datos de Tlaxcala de igual forma son preocupantes con un 89.5% de delitos que no se denuncian. En cuanto al actuar de las fiscalías generales de los estados, en la investigación de delitos de 1,617,465 carpetas de investigación que se iniciaron en 2019 solo el 3.4% resulto en vinculación a proceso, es decir, se contó con pruebas de un delito y la identificación del probable responsable, para que se turnara a una autoridad judicial y se continuara con el proceso penal.

Desde la fecha en que entró en funciones la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción ha recibido 667 denuncias de las cuales solo 16 han sido judicializadas y 17 concluidas, es decir, se concluyó la investigación y se terminó de acuerdo a las causas que determina la ley.

De acuerdo a datos de la propia Fiscalía de las 16 carpetas judicializadas 12 están en espera de resolución, en 3 fue decretado auto de no vinculación a proceso, es decir, que el juzgador determino que no se acreditó el delito y solo en un caso se vinculó a proceso al imputado.

IV.VIII.- Análisis de las Entrevistas

Tras la presentación de la metodología de la investigación, se planteó como instrumento para la obtención de datos las entrevistas como método directo para recopilar información, ya que está, constituye una técnica de investigación capaz de proporcionar los elementos adecuados para conocer a profundidad la actuación de los operadores de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

Con el instrumento de las entrevistas semi-estructurada, se obtuvo información detallada relacionada a la praxis de los operadores de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, así como situaciones instituciones y de aplicación de ley.

La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción cuenta con 4 turnos, sin embargo, solo 2 turnos han mantenido una antigüedad superior a un año, el tercer turno ha cambiado constantemente de titular y el cuarto turno ha estado vacante. En este sentido

²⁸ <https://www.mexicoevalua.org/hallazgos-2019/>

las entrevistas se realizaron a 2 agentes del Ministerio Público Especializado en Combate a la Corrupción y a la titular del Departamento de Investigación, Procesamiento y Ejecución de Sanciones Especializado en Combate a la Corrupción.

Las 3 funcionarias entrevistadas son del sexo femenino, el último grado de estudios de dos de ellas es maestría, respecto de su experiencia laboral 2 de las entrevistadas fueron funcionarios públicos dentro del sector de relacionado con la procuración o impartición de justicia y solo una de ellas se desempeñaba como abogado litigante.

Cuando se les pregunto respecto de la antigüedad del puesto que desempeñan las 2 agentes del Ministerio Público tienen poco más de un año laborando en la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la jefa de departamento tiene laborando en la Fiscalía dos años.

Se procedió a entrevistar al personal sustantivo de la Fiscalía obteniendo los siguientes hallazgos, en primer lugar, las 3 funcionarias entrevistadas tienen claro el año en que se realizaron las Reformas Constitucionales, lo que es importante para que los operadores se contextualicen y sobre todo ligen estas reformas con el cambio del sistema penal que pasó de ser inquisitivo a acusatorio, es decir, pasó de un derecho penal escrito a uno que privilegia la celeridad y oralidad.

Es importante que los operadores conozcan el paquete de leyes que se aprobaron y en su caso se modificaron a partir de la reforma constitucional, ya que las leyes no son aisladas sino están unidas y se complementan unas con otras, todas forman parte de un *corpus* normativo que prevé procedimientos y sanciones sobre hechos de corrupción. Las entrevistadas identificaron la mayoría de las leyes que conforman la legislación relativa al combate en la corrupción, que en diversas leyes se desprenden conductas delictivas, si bien los Ministerios Públicos Especializados en Combate a la Corrupción del Estado de Tlaxcala no conocen de leyes federales, es importante situarse en el contexto y conocer el Sistema Nacional Anticorrupción para identificar los cambios normativos aplicados y sobre todo porque en algunos casos estas leyes federales se utilizan de manera supletoria a las leyes locales.

El personal entrevistado manifiesta tener los conocimientos adecuados respecto del contexto del Sistema Anticorrupción conocen su fecha de creación, las leyes que se desprendieron de esta reforma, de igual forma identifican con precisión los delitos por hechos de corrupción que se encuentran establecidos en el Código Penal del Estado de Tlaxcala, respecto del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala identifican su fecha de aprobación, así como las modificaciones legales que se realizaron para su implementación. Recordemos que la Fiscalía solo puede conocer de los 10 delitos establecidos en el Código Penal, restringiendo su actuar de manera normativa. Todas las entrevistadas manifestaron que las conductas establecidas en el Código Penal están conformes a la realidad que se vive, sin embargo, la corrupción puede realizarse de una manera tal que con un mismo hecho se incurran en diversos delitos con modalidades tan complejas como es el lavado de dinero proveniente de sobornos solicitados por servidores públicos, el solo acotar su actuar a 10 delitos, sin duda es una limitante.

Cuando se les cuestionó respecto de las factores que intervenían en la investigación, las 3 funcionarias entrevistadas coinciden en la falta de colaboración por parte de las dependencias gubernamentales y los municipios al momento de solicitar información respecto de las investigaciones que se están realizando; es evidente que el Sistema Anticorrupción no ha permeado a la estructura gubernamental ni se ha cambiado la dinámica corrupta inserta en sus prácticas, por ello cuando se solicita información por ejemplo a una Dirección de Seguridad Pública Municipal respecto del hecho de corrupción cometido por alguno de sus elementos, las dependencias municipales no envían la información o solo entorpecen más la investigación. De igual forma, la Fiscalía no cuenta con los mecanismos de cooperación y colaboración con autoridades de los tres órdenes de gobierno para la investigación de los hechos de corrupción ni existen convenios de colaboración con los municipios para tener acceso directo a la información necesaria para la investigación y persecución de los hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción; lo anterior a pesar que la Ley Orgánica de la Institución del Ministerio Público establece que la Fiscalía tiene la atribución de requerir a las instancias de gobierno la información que resulte útil o necesaria para sus investigaciones, la que por ningún motivo le podrá ser negada, incluso anteponiendo el secreto bancario, fiduciario o cualquier otro de similar naturaleza.

Respecto a la función de la Fiscalía tanto de investigación del delito como de prevención del mismo manifestaron que la institución lleva a cabo encuestas, capacitaciones, vinculación con los municipios, con el fin de lograr un acercamiento con los servidores públicos, la ley prevé esta doble función de la Fiscalía por una parte se encarga de la investigación, pero también le encomienda acciones de prevención ya que desde la legislación el combate a la corrupción tendría que ser desde los dos enfoques, sin embargo no se tienen datos respecto de los resultados obtenidos en la prevención del delito.

La investigación de los hechos de corrupción de acuerdo a lo planteado por las entrevistadas no dista de las investigaciones de otro tipo de delitos, se llevan los mismos pasos cumpliendo así el proceso que marca la ley penal, sin embargo, se enfrentan a la falta de colaboración de las autoridades lo que, de acuerdo a su dicho, evita que se puedan judicializar las investigaciones.

El Estado protege derechos y valores, los cuales se ven lesionados por hechos delictuosos, en el caso de los hechos de corrupción las entrevistadas manifestaron que la ley protege el servicio público, no obstante, que la mayoría de los delitos de corrupción como cohecho, peculado, ejercicio indebido del servicio público, entre otros, consideran que el bien jurídico protegido por la norma no es un bien de titularidad individual, sino que implican además un atentado directo contra una diversidad de bienes jurídicos, entre los que se distinguen: la adecuada administración pública, la hacienda o erario público, la debida procuración y administración de justicia, el derecho a vivir libre de corrupción y si partimos del hecho que la corrupción no solo lesiona al servicio público sino a toda la sociedad, se debe considerar que el Estado en los hechos de corrupción protege indirectamente a la sociedad.

Uno de los mayores retos que tiene este órgano en temas de recursos humanos es el relativo a su profesionalización y particularmente la capacitación del personal en la acción de extinción de dominio.

La extinción de dominio es la pérdida de los derechos de una persona sobre uno o varios bienes, esta acción la realiza el Ministerio Público a través de un procedimiento civil y puede derivarse de una investigación por hechos de corrupción, es decir, se priva al

servidor público de sus bienes, esta acción -en casos de corrupción a gran escala- es muy importante ya que de esta manera el Estado puede recuperar gran parte de lo que fue apropiado por servidores públicos corruptos, sin embargo para llevarla a cabo se requiere tener los conocimientos procedimentales y legales necesarios.

Retomando el tema de capacitación, otra preocupación que manifestaron las entrevistadas fue el referente a que no se cuenta con el personal experto en derecho fiscal, administrativo y bancario, al igual que los policías de investigación. No es suficiente con que el personal cuente con nociones generales de derecho penal, ya que por la naturaleza de los hechos de corrupción, requieren personal altamente capacitado para con ello obtener mejores más eficientes.

El tema de la capacitación no es solo exclusivo para el personal de la Fiscalía, sino que las funcionarias manifestaron que es necesario capacitar y sensibilizar a los servidores públicos en materia de corrupción, lo anterior lo proponen como la forma más eficaz de combatir la corrupción, en este aspecto también argumentan que es necesario se aplique la ley y las sanciones a los servidores públicos, lo cual directamente depende de los operadores del Sistema Anticorrupción y de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

Por último, se les cuestionó respecto a que modificarían para que el combate a la corrupción diera mejores resultados, el resultado fue unísono, la autonomía. En el país solo tres Fiscalías Anticorrupción son autónomas estas son las de Campeche, Morelos y Durango, la discusión de la autonomía en las Fiscalías Anticorrupción ha sido una constante entre legisladores y académicos.

V.- CONCLUSIONES

Esta investigación planteó inicialmente una hipótesis que versa en que la creación de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción en el Estado de Tlaxcala, sólo ha tenido impactos de carácter normativo, por lo que la implementación de acciones y sanciones para combatir la corrupción fundamentalmente en el servicio público de la entidad, no han logrado la eficacia ni la eficiencia en su actuación, ni en sus resultados.

En el desarrollo de la investigación y con los datos obtenidos podemos confirmar la hipótesis planteada en virtud de que desde 2015 se inició con la construcción de un andamiaje legislativo que culminó con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y su homólogo el Sistema Estatal Anticorrupción, sin embargo era necesario que existiera un órgano encargado de la investigación de los delitos por hechos de corrupción, en este marco surge la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la cual viene a consolidar el tejido jurídico que se imbricó a partir de las reformas constitucionales, creando una serie de reglas dirigidas especialmente a los servidores públicos, estableciendo conductas y sanciones, en el caso particular de Tlaxcala, la Fiscalía inicia funciones después de que es nombrado el Fiscal Anticorrupción en octubre del 2018, desde esa fecha hasta diciembre de 2020 esta institución ha iniciado 667 carpetas de investigación de las cuales solo el 2.5 han sido judicializadas, lo que corrobora la hipótesis planteada, la Fiscalía no ha tenido un impacto en el combate a la corrupción de Tlaxcala.

Normativamente el diseño institucional tanto del Sistema como de la Fiscalía es el adecuado, es decir, las normas están bien diseñadas, pero no se adoptan, la baja judicialización es un reflejo de que la institución no está funcionando, se observa desarticulada, con formas de organización y gestión muy poco eficientes, donde los procesos de toma de decisiones son centralizados y verticales, lo más preocupante, la ausencia de personal técnico y especializado. Si bien la Fiscalía es parte del Sistema Estatal Anticorrupción, no existe la colaboración, los órganos encargados de la fiscalización no denuncian y cuando se requiere de su apoyo para el análisis de hechos delictivos la falta de personal especializado por parte de la fiscalía entorpece aún más el proceso, los Ministerios Públicos toman sus propias determinaciones (penales) solo con el consentimiento del Fiscal, no existe un trabajo integral al interior de la Fiscalía, en el cual, las áreas que la integran trabajan de forma desarticulada e individualista apropiándose de la información que generan.

Otro dato que corrobora la hipótesis es que de las 16 carpetas judicializadas (la presentación de denuncias frente a los jueces y las juezas) solo en una ocasión se formalizó la investigación ante un juez, es decir que solo en un caso probablemente se

sancione al servidor público que realizó un hecho corrupto. Por lo tanto, la Fiscalía no está impactando en el combate a la corrupción y su actuar es carente de eficiencia.

Con la puesta en marcha de las Reformas Constitucionales a nivel local se buscó estructurar un modelo punible, que castigara la corrupción ejecutada por servidores públicos, se impusieron nuevas reglas de conducta tanto a nivel administrativo como de consecuencias penales, para ello era necesario una institución que investigara con un esquema amplio de denuncia en el que también existieran mecanismos de prevención e información, cuya principal función es perseguir los delitos por hechos de corrupción.

Una institución de nueva creación con un andamiaje jurídico que soportara sus facultades y atribuciones suponía la idea, que al inyectársele presupuesto se pondría en marcha con un solo objetivo, el combate a la corrupción que impactara en diversos niveles estructurales de la sociedad. Pero la realidad dista de este concepto ideal.

La Fiscalía heredó la estructura institucional de la Procuraduría General de Justicia del Estado, la cual investigaba (antes de la reforma) los delitos cometidos por servidores públicos, heredando investigaciones inconclusas, a las cuales se fueron sumando las nuevas denuncias que se presentaban, durante el año 2019 no se judicializó ninguna carpeta de investigación, fue hasta 2020, cuando se dieron las primeras señales de “procuración de justicia”.

Dentro de las atribuciones de la Fiscalía se encuentra el ser parte del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, es decir forma parte de todo un sistema, la propia ley establece que exista una coordinación institucional, donde otras dependencias colaboren con la Fiscalía, denunciando hechos de corrupción que previamente hayan investigado e identificado, pese a ello, el trabajo de la Fiscalía se ve aislado, actuando de manera fracturada, donde la coordinación solo es de derecho y no de hecho.

V.I.- Pendientes a Nivel Nacional

Si bien ya está creado el marco jurídico que sustenta el Sistema Nacional Anticorrupción, en cuanto a los operadores de éste, algunos aún no han sido nombrados, en otros casos fueron nombrados sin observar que tuvieran la experiencia previa en el tema; otro aspecto

fundamental que sigue pendiente, son los ajustes institucionales, los cuales se realizan de a poco.

En el caso del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, sigue sin contar con los magistrados que se van a encargar de la sala anticorrupción, otra situación igual de grave la observamos en la Fiscal Especializada en Combate a la Corrupción de la Fiscalía General de la República, la cual hasta marzo de 2019 seguía vacante.

Un pendiente más es el de la coordinación, si bien, existe un Comité de Coordinación, hasta el momento no se entiende muy bien a nivel interno y externo cómo deben trabajar juntas todas estas instituciones, fragmentando su actuación.

Por cuanto a la Política Nacional Anticorrupción, después de 5 años en proceso, fue aprobada el 29 de enero de 2020 -está es muy importante-, es el documento sobre el cual se va a definir la ruta que las instituciones tienen que transitar para hacer efectiva y exitosa su labor en contra de la corrupción. En ella se establecen los mecanismos de vinculación y de participación ciudadana, así como los procesos de profesionalización de los servidores públicos, para que puedan estar blindados y protegidos en contra de prácticas corruptas.

Un cabo suelto más tiene que ver con la legislación faltante como la Ley General de Contrataciones, la Ley de Adquisiciones y Arrendamientos del sector público y la Ley de Obras, estas normativas tienen como objeto la regulación de la contratación de proveedores y de empresarios para reducir riesgo de corrupción.

Y el último pendiente, quizá el más importante, es que el nuevo Gobierno Federal (2019-2024) defina sus pretensiones con el Sistema Nacional Anticorrupción, si necesita reestructurarlo, modificar algunas partes o simplemente fortalecerlo para que éste pueda cumplir con los objetivos que tiene planteados, porque hasta ahora se encuentra en una situación indefinida. El presidente Andrés Manuel López Obrador constantemente ha cuestionado a los organismos públicos autónomos y al Sistema Nacional de Transparencia, mientras que en el Sistema Nacional Anticorrupción ha prevalecido el silencio y la incertidumbre. En su primer año de gobierno no se han presentado modificaciones a la estructura constitucional del sistema. La única reforma concretada

fue la modificación al texto del artículo 19 constitucional, publicada en abril de 2019, para establecer una medida de carácter procesal penal, así como la imposición de la prisión preventiva durante el proceso a los imputados por delitos de corrupción; esta medida, sin duda, criminaliza al servicio público, ya que sin importar el monto de lo obtenido como resultado de un hecho de corrupción, el sujeto acusado deberá estar privado de su libertad mientras transcurre el proceso penal respectivo en delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones.

Aún está pendiente la postura del Presidente de la República López Obrador respecto al Sistema Nacional Anticorrupción quien no ha mostrado una intención sólida de reforzar o respaldar la agencia. Más allá de la retórica y la política de austeridad, no se tiene todavía del todo claro cuál será el contenido de la política anticorrupción de este sexenio.

Todavía existen muchos pendientes en el corto plazo, a largo plazo el futuro del Sistema es incierto, los botines políticos y las leyes hechas a modo degradan su objeto, si a esto se le suman que los procesos penales de hechos de corrupción son simplemente teatros mediáticos con fines electorales, lejos queda la aplicación normativa con el fin de combatir la corrupción.

V.II.- Pendientes a Nivel Estatal

Como asignatura se encuentra pendiente la formulación, aprobación y publicación del Reglamento de la Ley Orgánica de la Institución del Ministerio Público del Estado de Tlaxcala en la cual contendría de forma más detallada y amplía las funciones del Fiscal Anticorrupción, así como las líneas de acción en investigación a realizar ante hechos de corrupción. Al igual que a nivel nacional, la Política Anticorrupción se concretó en 2020, el 5 de agosto se anunció que Tlaxcala se convertía en el quinto estado en aprobar su Política Anticorrupción, sin embargo, solo se anunció la aprobación ya que el documento no estuvo disponible en formato digital o para su consulta pública, sino hasta el mes de octubre.

Un asunto inconcluso más lo encontramos en el Comité Coordinador, el cual tiene como propósito abarcar las materias de fiscalización, investigación, control, vigilancia, sanción, rendición de cuentas y participación ciudadana, sin embargo, la coordinación hasta ahora solo se reduce a las reuniones (juntas), ya que no existe la coordinación ni el seguimiento

de investigaciones, porque ninguno de sus órganos ha realizado o ejercitado un proceso jurisdiccional por hechos de corrupción, un ejemplo de ello, se encuentra en el Tribunal de Justicia Administrativa, el cual no ha instaurado ningún proceso derivado por faltas administrativas graves y sin embargo, la magistrada presidente a dos meses de que concluyera su periodo (17 de septiembre del 2020) prometió adquirir un predio por 2.5 millones de pesos para la construcción de la sede de ese órgano colegiado, ya que según su dicho, este nuevo tribunal requiere comenzar desde los cimientos, sin embargo, un nuevo edificio y una nueva ubicación entorpecería el objetivo de origen de la Ciudad Judicial de Tlaxcala que se previó como el recinto donde se ubicarían todos los juzgados y tribunales tanto locales como federales para centralizar la impartición de justicia, al final, se ubicó al Tribunal en el edificio que ocupaba el archivo del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala, localizado en el municipio de Tlaxcala.

Otro pendiente a nivel local es respecto a los integrantes del Comité de Participación Ciudadana que al igual que la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción son integrantes del Sistema Anticorrupción del Estado, los miembros del llamado CPC no cumplen con lo que establece la legislación en la materia ya que carecen del perfil adecuado para el desempeño de su cargo, de acuerdo con los currículos disponibles a través del portal de transparencia no cuentan con la experiencia requerida en la materia y ninguno está vinculado con la sociedad civil. En agosto del 2020, el Congreso del Estado debía emitir las bases para la sustitución de un integrante del Comité, pero debido a causas extraordinarias derivadas de la pandemia de COVID-19 se pospuso hasta nuevo aviso.

Otra situación aún incipiente es la socialización del Sistema Local Anticorrupción, es decir, que la sociedad en general conozca el sistema, los órganos que lo integran, las acciones que se están llevando a cabo, la manera en que se está combatiendo a la corrupción y sobre todo, los resultados que se han obtenido, ya que el actuar de los órganos integrantes del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala (SAET) es poco transparente, sus páginas web no brindan la información suficiente, son difíciles de navegar y en cuanto a sus obligaciones de transparencia están incompletas y no brindan una información clara ni certera. En cuanto a sus informes anuales no fueron publicitados

ni rendidos de forma pública, vulnerando uno de los principios rectores del Sistema Anticorrupción que es la máxima publicidad.

V.III.- Análisis de los Indicadores de Estado de Derecho y Rendición de Cuentas

La lucha contra la corrupción requiere que exista un marco de Estado de Derecho y una adecuada Rendición de Cuentas, una dimensión de calidad que se refleja en el Estado Democrático es que exista un orden institucional estable, para que exista un Estado de Derecho en un contexto democrático, el respeto de las normas vigentes es fundamental.

Las dimensiones que se analizaron fueron el Estado de Derecho y la Rendición de Cuentas, con ellas se da cuenta del diseño institucional y normativo, la Rendición de Cuentas permite la existencia de pesos y contra pesos que soportan el correcto cumplimiento de la norma jurídica.

En relación al Estado de Derecho, la hipótesis de investigación se sustenta que la Fiscalía solo tiene un impacto normativo desde 2015, se creó el marco constitucional necesario para la implementación del Sistema Anticorrupción, las leyes fueron promulgadas y publicadas siguiendo todos los pasos del proceso legislativo, primero se realizaron las modificaciones en la Constitución -que es la ley suprema-, para continuar con la creación y en algunos casos de leyes secundarias que vinieron a dar soporte sustantivo al Sistema, se constituyó un nuevo derecho disciplinario aplicable a los servidores públicos a partir del 2015, con el fin de evitar e identificar riesgos de corrupción, para la aplicación de estas reglas de derecho se crearon órganos o instituciones en abril de 2018, los cuales encuentra su sustento en una norma la cual es aplicable para todos los ciudadanos (Decreto 130 y 131), en el aspecto operativo se establecieron límites y atribuciones a cada institución, creando todo un conjunto de leyes, reglamentos y modificaciones a conductas delictivas, legalmente se construyó un marco normativo adecuado para la implementación del Sistema y sobre todo para la operatividad de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, lo cual se puede constatar mediante las reformas tanto a la Constitución Federal (2015) como a la Constitución Estatal (2017), y la creación y modificación de leyes secundarias (2018) .

Sin embargo, al aplicar las leyes, estas se vuelven burocráticas y se obstaculizan con el actuar institucional de cada órgano, perdiendo su objeto, la ley en materia de combate a

la corrupción prevé la investigación y en su caso sanción de los hechos de corrupción que realicen los servidores públicos, y solo en 0.14 de las investigaciones está en condiciones de que el servidor público que cometió el hecho sea castigado. Lo que demuestra que no se está teniendo ningún impacto, es decir, no se está logrando nada respecto del problema que se quiere atacar.

El diseño normativo es adecuado a secas, ya que cuenta con leyes claras, públicas, en cierta medida equitativas y protegen los derechos fundamentales de toda la población, el problema surge cuando intervienen diversos factores en su aplicación como las reminiscencias de un Ministerio Público burocrático, con procesos tediosos, el cual se percibe como corrupto, sumado a la falta de cooperación tanto de las víctimas de los delitos como de las diversas autoridades, se crea una institución inoperante, que cuelga del hilo de la legalidad pero que no tiene resultados.

De acuerdo a Morlino (2013) el Estado de Derecho relevante para el análisis de una buena democracia debiera ser evaluado ex post por la aplicación para toda la población de un sistema legal que garantice el respeto de sus derechos, la existencia de una burocracia competente, eficiente y universalista en la aplicación de leyes, la duración razonable del proceso penal; en promedio, la investigación de un delito por hecho de corrupción de acuerdo con la investigación obtenida si partimos que la carpeta de investigación inició en 2018 y se radicó en 2020, es de aproximadamente dos años.

En cuanto a la burocracia competente, eficiente, universal y que aplique la ley, sin un proceso de selección claro que establezca requisitos, sobre todo requiera experiencia en los temas de investigación de corrupción, sin resultados tangibles, podemos concluir que el personal de la Fiscalía carece de estas cualidades establecida por Morlino (2013) en el sub indicador de Estado de Derecho. Las investigaciones por hechos de corrupción requieren de personal altamente capacitado y especialista en la materia, pero por los datos obtenidos podemos evidenciar que es necesaria más capacitación o la apertura de procesos de selección públicos y transparentes que permitan la contratación de personal adecuado.

Dentro del sub indicador Estado de Derecho encontramos la capacidad institucional y administrativa, la cual establece como indicador la dependencia del Poder Ejecutivo, la

Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción depende jerárquicamente de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala, por lo cual su dependencia es directa, lo que en algunas situaciones entorpece la designación del personal y el establecimiento de convenios de colaboración tan necesarios para la apertura de un trabajo colaborativo entre dependencias de la administración pública estatal y municipal.

La Rendición de Cuentas tiene tres aspectos centrales: información, justificación y castigo o recompensa, en ellos, es crucial la existencia de una dimensión pública, de acuerdo a los datos proporcionados por la propia Fiscalía en sus informes anuales, los cuales cabe resaltar no están disponibles para su consulta pública, sino tienen que ser solicitados directamente a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, en ellos cita que el presupuesto ejercido por la Fiscalía fue de diez millones de pesos aproximadamente en cada anualidad, justificando que más del 50% de su presupuesto se ocupa para el pago de servicios personales.

La Fiscalía ha contado con los recursos necesarios, así como con el apoyo administrativo para cumplir adecuadamente sus funciones, lo anterior se corrobora con lo manifestado por el propio Departamento Administrativo quien estableció que el presupuesto necesario para que la institución opere de manera óptima es de \$10,441,710.43 (diez millones cuatrocientos cuarenta y un mil setecientos diez pesos M.N.). En términos generales, necesita consolidar sus recursos, particularmente los humanos, la consolidación institucional de la Fiscalía avanza a pasos lentos, si bien en el 2018 la Fiscalía no tuvo ni oficinas para poder trabajar, personal o infraestructura mínima, hoy cuenta con las capacidades instaladas para cumplir las actividades establecidas en la ley.

V.IV.- Discusión de Resultados

El trabajo de investigación logró comprobar las hipótesis operativas planteadas, lo anterior a través de los instrumentos estructurados, es así que la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción está integrada por personal sustantivo, directivo, administrativo y auxiliar, así como por unidades administrativas; esta Fiscalía se caracteriza por tener obstáculos operativos, sus operadores carecen de la especialización necesaria y la ausencia de un reglamento interno entorpece su actuar. Como ya se desarrolló en apartados anteriores una problemática constante en el personal

de la Fiscalía es la falta de capacitación, la falta de especialización, la Fiscalía no cuenta aún con un reglamento interno aunque así lo determina la ley, los obstáculos operativos aparecen desde la asignación del presupuesto ya que de las entrevistas se determinó que no se cuentan con peritos porque el presupuesto no contempla la contratación de especialistas, recordemos que estos tienen que ser designados también por la propia Procuraduría.

La segunda hipótesis operativa también se comprueba -como se argumentó al inicio del capítulo de conclusiones, la reforma en materia anticorrupción planteó la apropiación política-legislativa del fenómeno a través de un paquete de normas jurídicas que modificó el derecho disciplinario al cual se sometían los servidores públicos, jurídicamente esta estructura normativa es correcta, sin embargo los problemas surgen al momento de la implementación, con la creación de instituciones débiles y que actúan de forma fragmentada y como un sistema colaborativo.

Respecto de la tercera hipótesis operativa de igual forma se comprueba que las acciones que ha implementado la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción van dirigidas a la prevención de hechos de corrupción y la investigación de los mismos, lo cual no permea en los espacios gubernamentales, es así que derivado de las entrevistas y de los resultados de las judicializaciones, refleja que en los dos órdenes de gobierno tanto en dependencias estatales como municipales, la colaboración y esas redes institucionales de soporte que coadyuvan a la investigación de los hechos de corrupción, son inexistentes.

Por último se planteó la hipótesis operativa relativa a la baja judicialización sobre casos de corrupción, lo que impacta directamente en su legitimidad y efectividad, de acuerdo a los datos obtenidos de 2018 a 2020 se iniciaron 667 investigaciones, en 2019 ninguna carpeta fue judicializada, en 2020 con la situación atípica el cierre de juzgados y diversas dependencias gubernamentales se logró judicializar 16 investigaciones, solo el 2.4% lo que demuestra que el actuar de la Fiscalía carece de eficacia y eficiencia.

Si bien es cierto, no existe un método para combatir la corrupción, pero si existen factores que pueden ayudar a la eficacia de las instituciones, el Estado de Derecho y la Rendición de Cuentas son dos de ellos, una institución fuerte debe contar con los mecanismos

jurídicos-legales que soporten su actuar, así como la responsabilidad de tomar sus propias determinaciones en cuanto a la asignación de sus recursos, el tema que resalta al unir a estos elementos es la autonomía, la libre determinación y el ser independiente del Poder Ejecutivo, tendrían más espacio de maniobra para celebrar convenios, programas de acción con el fin de construir verdaderamente una red de soporte institucional a nivel estatal y municipal, la autonomía de estar acompañada de personalidad jurídica y de patrimonio propio, ya que sin estos elementos seguiría funcionando tal y como está ahora dependiente de lo que el Poder Ejecutivo le asigne de presupuesto. La autonomía tiene que ser real, eficaz, la cual tendría que ser la clave para el control del poder y de la corrupción.

V.V.- Listado de los Vacíos y Oportunidades de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción

1. La Fiscalía por las atribuciones que le confiere la ley está diseñada para convertirse en el actor clave que detone el aparato de justicia penal y judicializar los casos de corrupción, esto lo tiene que trasladar a la realidad y convertirse en una institución fuerte, consolidada y que promueva la democracia.
2. La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción se constituye como una gran aportación en la construcción de una calidad en la democracia, que busca leyes aplicables a toda la ciudadanía y un marco institucional objetivo exento de capturas políticas, sin embargo, existen enormes retos a los que aún se debe enfrentar, en vías de su consolidación, un aspecto es su autonomía.
3. La Fiscalía sigue mostrando déficits principalmente en su proceso de Rendición de Cuentas y sobre todo en los medios de acercamiento con la ciudadanía, aún existe un gran sector de la población que a dos años de su creación desconoce su existencia.
4. Crear canales colaborativos, es indispensable, con el fin de modificar el funcionamiento institucional donde no solo se reciban denuncias provenientes de los ciudadanos, sino exista este cambio y se reciban más denuncias provenientes de instituciones encargadas de la fiscalización de los recursos públicos.
5. Se requiere que la Fiscalía cuente personal capacitado con conocimientos especializados para intervenir en investigaciones complejas de corrupción, ya que

por su naturaleza son actos que suelen requerir el despliegue de maniobras complejas, por lo que muchas veces resulta necesario contar con una opinión técnica para poder identificar aspectos centrales o para poder acreditar su existencia.

6. Es necesario crear planes de formación inicial, capacitación técnica y especializada de calidad para el personal que integra las áreas de investigación, es decir, Ministerios Públicos, policías de investigación y peritos.
7. Es necesario que la Fiscalía Anticorrupción transite a una autonomía total, tanto técnica, de gestión, administrativa y presupuestal, para evitar la discrecionalidad y blindar a la institución de la captura política o de modificaciones legales que pongan en riesgo su funcionamiento o incluso su permanencia.
8. Por último, una asignatura pendiente que tiene tanto la Fiscalía como el Congreso del Estado, es el de otorgarle a la sociedad el carácter de víctima en los hechos de corrupción, ya que se considera que la confianza de la sociedad es la que se lesiona cuando los servidores públicos se corrompen, pues ellos son los representantes de lo público, de esta forma la sociedad y la ciudadanía podría actuar de manera directa en las investigaciones de delitos por hechos de corrupción.

ANEXO 1

Número de entrevista

Entrevista realizada por

Lugar, fecha y hora de la entrevista

PERFIL SOCIODEMOGRAFICO

1. Grado máximo de estudios

2. Edad

3. Lugar de nacimiento

4. Sexo

Femenino

Masculino

5. ¿Cuál es su último grado de estudios?

6. ¿Cuál cargo desempeña dentro de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción?

7. ¿Cuánto tiempo tiene en dicho cargo?

8. Antes de desempeñar su cargo actual ¿Qué actividades desempeñaba?

Académico

Abogado litigante

Funcionario público dentro del sector
de relacionado con la procuración o
impartición de justicia

Funcionario público fuera del sector justicia

Otro: _____

CUESTIONARIO

1. Conoce en que año se promulgo la Reforma Constitucional relativa al Sistema Nacional Anticorrupción.
2. Conoce toda la legislación relativa al combate a la corrupción
3. En caso de ser afirmativa su respuesta mencione que leyes conoce
4. Conoce las conductas que la ley señala como delitos por hechos de corrupción
5. Respecto a la legislación penal ¿considera que las conductas ahí establecidas son suficientes conforme a la realidad que se vive en el país en el tema de corrupción?
6. Conoce en que año se promulgo la Ley que crea al Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala
7. Conoce ¿cuáles son las leyes secundarias modificadas para el funcionamiento del Sistema Anticorrupción el Estado de Tlaxcala?
8. Desde su experiencia ¿Cuáles son los factores que intervienen en la investigación de hechos de corrupción?
9. Conoce la fecha de creación de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción
10. Considera que la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción cumple con la función tanto de prevención como de investigación (criminal) de hechos de corrupción que la ley penal considera como delitos y del fomento a la denuncia y legalidad
11. Sabe ¿cuál es el proceso de investigación de un delito por hechos de corrupción?

12. En su experiencia ¿cuál es la circunstancia más compleja de investigar un caso de delito por hechos de corrupción?
13. Considera que el trabajo que desempeña sería más preciso si existiera una modificación a las leyes penales que tipifican los hechos de corrupción. En caso de responder sí, ¿cuál sería la modificación puntual que realizaría?
14. En su opinión, ¿qué protege penalmente la ley al establecer los delitos por hechos de corrupción?
15. Considera que el perfil profesional y la experiencia de un Ministerio Público es suficiente para cumplimentar lo que establece la ley respecto a las acciones (extinción de dominio) que conllevan la investigación de los delitos por hechos de corrupción
16. De acuerdo a su experiencia ¿cuál es el delito más frecuente en la investigación de delitos por hechos de corrupción?
17. Conoce ¿cuál es la Política Anticorrupción que ha implementado en el Estado?
18. Desde su experiencia ¿cuál sería la forma más eficaz de combatir la corrupción?
19. Si dependiera de usted que modificaría para que el combate a la corrupción diera mejores resultados
20. Quisiera agregar algo más que considere importante para complementar esta entrevista en relación al tema tratado.

BIBLIOGRAFÍA

- ABBAGNANO, N. (2003). Diccionario de filosofía. México: Fondo de Cultura Económica.
- AGUILAR, L. (2012). Política Pública una visión panorámica. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD - Bolivia).
- AGUILAR, L. (1996). Estudio Introductorio. En Aguilar Villanueva, Luis (1996). La Hechura de las Políticas Públicas. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-84.
- AGUILAR, L. (2010). Política pública. México: Siglo XXI.
- AGUILAR ASTORGA, R. (2017). Evaluación de políticas públicas. Una aproximación. México: UAM.
- ALCÁNTARA, M. (2008). Luces y sombras de la calidad de la democracia de América Latina. Revista de Derecho Electoral, No. 6, pp. 1-15.
- ALTMAN, D. y PÉREZ-LIÑÁN, A. (2002). Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation. Eighteen Latin American Countries Democratization, No. 9, pp. 85-100.
- ÁNGELES, E. (2015). El Sistema Nacional Anticorrupción y el desarrollo de inteligencia institucional. Recuperado de <http://rendiciondecuentas.org.mx/el-sistema-nacional-anticorrupcion-y-el-desarrollo-de-inteligencia-institucional/>
- ANNAN, Kofi A. (2001). Dos conceptos de soberanía. Revista de Relaciones Internacionales N°17.
- ARELLANO, D., HERNÁNDEZ J. y LEPORE, W. (2015). Corrupción sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina. Reforma y Democracia. Num. 61. Vol. 1., pp. 77-106.
- ARREDONDO, O. (2018). Hacia una política nacional anticorrupción. Bases para una discusión pública. Recuperado de http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-17062018_Versi%C3%B3n-Final-1.pdf
- ASHFORTH, B. y ANAND, V. (2003). The Normalization of Corruption in Organizations. Research in Organizational Behavior.

- ATWOOD, R. (1978). Diccionario Jurídico. México: Ed. Librería Bazán.
- BARREDA, M. (2006). Instituciones democráticas y desarrollo en América Latina: La impronta de la desigualdad y la informalidad. En Jorge Aromando (ed.). El desafío de la globalización en América Latina: Claves para una interpretación. Buenos Aires: Jorge Baudino Editores, pp. 155-189.
- BARREDA, M. (2011). La calidad de la democracia: Un análisis comparado de América Latina. Política y gobierno. Polít. gob Vol.18, No.2.
- BAUTISTA, O. (2015). Medidas para prevenir y controlar la corrupción. El caso de Finlandia. Colección Cuaderno de ética para los servidores públicos. Número 19. México: Universidad Autónoma de México.
- BAUTISTA, O. y RETA, C. (2017). Ética y Administración Pública. Elementos para la formación de una conducta íntegra en los servidores públicos. Revista De Administración Pública. 144 Volumen LII, N° 3, pp. 13-44.
- BERTHIN, G. (2008). Fortalecimiento de la capacidad de formular e implementar políticas de transparencia y anticorrupción en América Latina. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 41.
- BLUMENKRON, F. (2019). Origen y funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción. México: Editorial Flores.
- BOBBIO, N. (1984). El futuro de la democracia. México: Fondo de Cultura Económica.
- BOHÓRQUEZ, E. (2018). Curso Virtual Sistema Nacional Anticorrupción. 3 de noviembre. Poder Judicial del Estado de México.
- BOLAÑOS, J. (2010). Bases conceptuales de la rendición de cuentas y el rol de las entidades de fiscalización superior. Revista Nacional de Administración, Vol. 1, No. 1, pp.109-138
- BOURDIEU, P. (1977), Esquema de una teoría de la práctica. Cambridge, Reino Unido: Cambridge. Prensa universitaria.

- CABRERO, E. (2005). Acción pública y desarrollo local. México: Fondo de Cultura Económica.
- CANTÚ, G. (2019). Calidad de la democracia en México: la responsividad (2000-2016). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- CARBONELL, M. et al. (2004). Estado de Derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina. Espiral, vol. X, núm. 29, enero-abril, pp. 235-242.
- CARDENAS, J. (2010). Herramientas para enfrentar la corrupción. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- CARRARA, F. (1993) Programa de Derecho criminal. Parte especial, vol. V. Colombia. Ed. Temis.
- CASANOVA, F. (1983). Memoria del foro de consulta popular para la planeación de la empresa pública. México: Instituto Nacional de Administración Pública, INAP.
- CASAS BARQUERO, E. (1978). Observaciones técnico-jurídicas sobre la incriminación del cohecho en el Código penal español. Documentación Jurídica, No. 19, p. 200.
- CASTAÑEDA, V. (2016). Una investigación sobre la corrupción pública y sus determinantes. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, LXI (227), pp. 103-135.
- CASTELLANOS, F. (2003). Lineamientos esenciales de derecho penal. México: Editorial Porrúa.
- CERVANTES, E. (2004). Las Políticas Públicas: Producto del Sistema Político. México: UNAM.
- CHUGH, D. (2013). The motivations behind and conditioning of corruption in India. Psychology of corruption. Lady Shri Ram College for women. Recuperado de <http://ssrn.com/abstract=2117247>.
- COLLIN, L. (2008), el Poder Sacralizado. Ensayo sobre la cultura política mexicana del siglo XX. Tlaxcala: El Colegio de Tlaxcala.

CORBETTA, P. (2003). Metodología y técnicas de investigación social. España: McGrawHill.

CORBETTITA, J. y PÉREZ-LIÑÁN, A. (2001). Calidad de la democracia: Un análisis de la trayectoria argentina. *Instituciones y Desarrollo*, No. 10, pp. 149-169.

CRUZ, C. (2008). Mejores prácticas internacionales en materia de combate a la impunidad y la corrupción. México. Grupo Parlamentario del PRD en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

DAHL, R. (2002), *La poliarquía: participación y oposición*. Madrid: Tecnos.

DE SOUSA, L. (2010). Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance. *Crime, Law and Social Change*, No. 53, 5-22.

DIAMOND, L. y MORUNO. L. (2004). The Quality of Democracy. An Overview. *Journal of Democracy*, No. 15, pp. 20-31.

DOMÍNGUEZ, A. (2011). Hecho, acto y negocio jurídico. En Sánchez, B. (coord.). *Cien años de derecho civil en México 1910-2010. Conferencias en homenaje a la Universidad Nacional Autónoma de México por su centenario*. México: UNAM.

DUBNICK, M. (2011). *Public Accountability: Performance Measurement, The Extended State, And The Search For Trust*. Washington D.C.: National Academy of Public Administration and The Kettering Foundation.

DUSSAUGE, M., (2010). Combate a la corrupción y rendición de cuentas: Avances, limitaciones, pendientes y retrocesos. En José Luis Méndez (coord.) *Políticas Públicas* (pp. 207-252). D.F. México: El Colegio de México, COLMEX.

ESPARZA, B. y SILVA, A. (2018). *Cómo investiga el Ministerio Público los hechos de corrupción*. México: INACIPE.

ESPINOZA, O. (2009). Reflexiones sobre los conceptos de “política”, políticas públicas y política educacional. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 17, No. 8.

- ESTÉVEZ, A. Reflexiones teóricas sobre la corrupción: sus dimensiones política, económica y social. *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 10, No. 29, enero-marzo, 2005, pp. 43-85
- FARFÁN, G. (2007). El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial UNAM. Vol. 3 No. 1, pp. 87-124.
- FERRAJOLI, L. (2004). *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid: Trotta.
- FERRAJOLI, L. (2008). *Democracia y garantismo*. Madrid: Trotta.
- FERRETTI, M. (2018). A TAXONOMY OF INSTITUTIONAL CORRUPTION. *Social Philosophy and Policy*, No. 35(2), pp. 242-263.
- FONSECA, R. (2019). Derecho constitucional anticorrupción en México: temas y enfoques. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo LXIX, No. 275, septiembre-diciembre.
- FONTAINE, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos.
- FUENMAYOR, J. (2017). Actores en las decisiones públicas: aportes desde el enfoque de análisis de políticas. *Económicas CUC* No. 38, Julio-Diciembre, pp. 43-60.
- GILLI, J. (2014). La corrupción: análisis de un concepto complejo. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados* No. 61, pp. 39-63.
- GILLIGAN, G. (1999). Organised Crime and Corrupting the Political System. *Journal of Financial Crime*, Vol. 7, No. 2, pp.147-154.
- GONZALEZ DE LA VEGA, F. (2018). *Derecho Penal Mexicano. Los delitos*. México: Editorial Porrúa.
- GONZÁLEZ-CAMPO, C. (2017). Institucionalismo. El concepto de institución. Cambio institucional y organizacional: Perspectivas teóricas para el análisis. Programa Editorial Universidad Del Valle, pp.23.
- GRIFFIN, R. et al. (2014). Theorizing and Researching the Dark Side of Organization. *Organization Studies*, No. 35.

GUTIÉRREZ, O. y PARADA, P. (2019). Sistema Anticorrupción, diseño normativo e institucional. México: Porrúa.

HAGOPIAN, F. (2005). Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile. *Política y Gobierno*, XII (1), pp. 41-90.

HEARN, J. (2001). Gender, sexuality and violence in organizations: The unspoken forces of organizational violations.

HERNÁNDEZ BASUALTO, H. (2006). Notas críticas sobre la introducción del delito de enriquecimiento ilícito de funcionarios en el Derecho penal chileno, en *Derecho penal y Criminología como fundamento de la política criminal. Estudios en homenaje al Prof. A. Serrano Gómez*. V.V.A.A. Madrid, p. 794.

HERNÁNDEZ, G. (2006). México y la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción. *Revista Mexicana de Política Exterior*. Número 78. Recuperada de <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n78/salmeron.pdf>.

HERRERA, A. (2016). Fiscalía especializada en Combate a la Corrupción (breves comentarios jurídicos a su creación. *Cuestiones Constitucionales*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México No.34 México ene/jun. 2016.

HODGSON, G. (2006). ¿Qué son las instituciones? *Jej Journal of Economic Issue*, Vol. XL, N° 1.

HOFBAUER, H. y CEPEDA, J. (2005). Transparencia y rendición de cuentas, en Mauricio Merino (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, México: IFAI, pp. 36-46.

HONISCH, P. (2007). Algunas cuestiones derivadas de la organización estatal en materia de investigación de hechos de corrupción. *Nueva doctrina penal*, núm. 2, 2007, págs. 581-611.

JANCSICS, D. y ISTVÁN J. (2012). Corrupt governmental networks. *International Public Management Journal*, Vol. 15, núm. 1. 2012, pp. 62-99.

JEPPERSON, R. (1999): Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo en POWELL, W. y DIMAGGIO, P. (comp.). El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública UNAM. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 193-215.

JAIME, F. et. al. (2013). Introducción Al Análisis de Políticas Públicas. Argentina: Universidad Nacional Arturo Jauretche.

JIMENEZ, M. (2017). Derecho Penal Mexicano. Tomo I. Introducción al Estudio de las Figuras Típicas. México: Editorial Porrúa.

KANT, I. (1793). Teoría y Praxis. Madrid: Prometeo libros.

KAUFMANN, D. y DININIO, P. (2006). Corruption: A Key Challenge for Development. Rick Stapenhurst, Niall Johnston & Riccardo Pelizzo, Editores, The Role of Parliament in Curbing Corruption. Washington: The World Bank. The International Bank for Reconstruction and Development, pp. 13-24.

KELSEN, H. (1969). Teoría general del derecho y del Estado. Trad. de Eduardo García Máynez. México: UNAM.

KELSEN, H. (1982). Teoría pura del Derecho. México: Editorial Porrúa.

KLITGAARD, R. (1988). Controlling Corruption. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

KLITGAARD, R., et al. (2000). Corrupt Cities: A practical guide to cure and prevention. Washington: ICS Press. World Bank.

LAPORTA, F. y ÁLVAREZ, S. (1997), La corrupción política, Madrid: Alianza Editorial.

LEDENEVA, A. (2009). Corruption in Post-communist Societies in Europe: A re-examination. Perspectives on European Politics and Society Vol. 10, No. 1, pp. 69-89

LEVINE, D. y MOLINA, J. (2007). La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada América Latina Hoy. Universidad de Salamanca, Vol. 45, abril, pp. 17-46.

LINDBLOM, C. (1991) El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

LINDBLOM, C. (1996). La ciencia de salir del paso. En Luis F. Aguilar. La hechura de las políticas públicas. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 206.

LIZCANO, J. (2016). Aspectos penales de la corrupción pública. En Víctor Lapuente (coord.). La corrupción en España. Madrid: Alianza Editorial.

LÓPEZ OLVERA, M. (2013). La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México. México: UNAM, Serie Doctrina jurídica No. 665.

LÓPEZ, J. (2003). Normas y políticas internacionales contra la corrupción. El Salvador: Probidad. Recuperado de http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_reptom_normas.pdf

LÓPEZ-AYLLÓN, S. y MERINO, M. (2009). La rendición de cuentas en México: Perspectivas y Retos. México: UNAM.

LUCENA, I. (2016). La lucha contra la corrupción política. Hong Kong un modelo de buenas prácticas. Recuperado de <https://revistas.ucm.es/index.php/CGAP/article/viewFile/55086/50163>

MAINWARING, S. (2003). Introduction: Democratic Accountability in Latin America. En Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), Democratic Accountability in Latin America, Nueva York, Oxford University Press, pp. 3-33.

MANION, M. La experiencia de Hong Kong contra la corrupción. Nueva Sociedad No. 145 Septiembre-Octubre 1996, pp. 126-137.

MARAVALL, JM. (2002). The rule of law as a political weapon. José María Maravall y Adam Przeworski (eds.). Democracy and the Rule of Law, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 261-301.

MARCH, G. y OLSEN, P. (1993). El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política. Zona Abierta, Año 1993, No. 63-64, pp. 1-44.

MARCH, J. y OLSEN P. (1989) *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.

MARTÍNEZ, E. (2018). Política anticorrupción: hacia el modelo multi-agencias en México. En Inclán, S. Merino, M., Coords. *Corrupción, impunidad, estado de derecho y reforma judicial*. Vol. VII de *Las ciencias sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales*. México: COMECSO.

MELTSNER, A. (1992). *La Factibilidad Política y el Análisis de las Políticas* en Aguilar, L. (comp.). México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

MERINO, M. (2005). El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México. México: Colecciones de documentos de trabajo del CIDE. Recuperado de <http://aleph.academica.mx/jspui/handle/56789/3463>

MERINO, M. (2013). La captura de los puestos públicos. *Universidad Nacional Autónoma de México. Nueva Época*, Año LVIII, núm. 219, pp. 135-156

MERINO, M. (2018). Opacidad y corrupción: las huellas de la captura. Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional Anticorrupción. México: INAI.

MILL, J. S. (2007). *Del gobierno representativo*. Madrid: Tecnos

MONTESQUIEU, Ch. L. (2003). *Del espíritu de las leyes*. Madrid: Alianza.

MONTECINOS, E. (2005). *Instituciones políticas y participación social en el espacio local. Antecedentes teóricos del “nuevo institucionalismo político” para el análisis de la participación social*. Chile: *Revista Austral de Ciencias Sociales*

MONTOYA ARCE, I. (2015). *La corrupción como principal factor del debilitamiento de la vida institucional (Tesis de Maestría)*. Universidad Autónoma del Estado de México, México.

MORALES, L. et al. (2014). *Rendición de Cuentas. Una propuesta de normas, instituciones y participación ciudadana*. México: CIDE.

MORENO, E. (2018). Entendiendo la corrupción y el derecho disciplinario. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

MORLINO, L. (2013). Calidad democrática entre líderes y partidos. México: Instituto Federal Electoral.

MORLINO, L. (2014). La calidad de las democracias en América Latina. Costa Rica: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional).

MORRIS, Stephen. ¿La política acostumbrada o política insólita?” El problema de la corrupción en el México contemporáneo. En LOMNITZ, C. (Coord.), La corrupción en México. Vicios públicos, virtudes privadas. Ed. CIESAS-PORRÚA. México 2000 pp.221-237

MUNCK, G. (2014). ¿What is democracy? A reconceptualization of the quality of democracy. Democratization, No. 23, enero, pp.1-26.

NAVARRO, F. (2019). Anticorrupción: Introducción a conceptos y perspectiva práctica. UNAM, Coursera.

NORTH, D. (1993). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: Fondo de Cultura Económica.

O'DONNELL, G. (1997). Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. Nueva Sociedad No. 152 Noviembre-Diciembre, pp. 143-167.

O'DONNELL, G. (2000). Further Thoughts on Horizontal Accountability, en Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America, Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame, p. 7.

O'DONNELL, G. (2004). The Quality of Democracy: Why the Rule of Law Matters. [La calidad de la democracia: por qué es importante el estado de derecho]. Journal of Democracy 15, No. 4. (pp. 32-46).

O'DONNELL, G. (2001). La irrenunciabilidad del estado de derecho. Instituciones y Desarrollo, No. 8-9, pp. 43-82.

OCHOA ROMERO, R. (2017). Como combatir la corrupción. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

OCHOA ROMERO, R. (2018). Corrupción. Significado y Estrategias Internacionales y Nacionales para su prevención y persecución. Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

OLVERA, A. et al coords. (2019). Narrativas de los Sistemas Estatales Anticorrupción en México. Reflexiones desde lo local. México: Centro de Investigación y Docencia Económica, A. C.

OSZLAK, O. (2004). Políticas Públicas y Regímenes Políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. PISPAL: Programa de investigaciones sobre población en América latina.

OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Argentina: CLACSO/Nº4.

PADILLA, L. (2020). Tópicos Jurídicos de Combate a la Corrupción. México: Flores editores.

PAGE, O. (2018). Corrupción institucional. Veritas No.41.

PÉREZ, G. (2018). El Sistema Nacional Anticorrupción como política pública para reconfigurar al Estado de derecho. Espacios Públicos, vol. 21, No.52. Universidad Autónoma del Estado de México.

PETERS, G. (2001). Las instituciones políticas: lo viejo y lo nuevo. En Nuevo Manual de Ciencia Política. T. 1. España: Ediciones Istmo.

PETERS, G. (2003). El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política, Barcelona: Gedisa.

PINA, R. (2003). Diccionario de Derecho. México: Porrúa.

POLANCO, A. (2018). Régimen legal mexicano de las responsabilidades administrativas. Revista de la Facultad de Derecho de México Tomo LXVIII, No. 272, septiembre – diciembre.

PRIETO SANCHÍS, L. (2005). Constitucionalismo y Garantismo. En CARBONELL, M. y SALAZAR, P. (eds.). Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli. España, Madrid: Trotta. pp. 41-58.

RAGIN, C. (2007). La construcción de la investigación social. Colombia: Siglo del hombre editores.

RANGEL, A. (2018). Fundamentos y tendencias del nuevo institucionalismo. Encrucijada. Centro de Estudios en Administración Pública UNAM. Año 09 No.29.

RAUCH, J. y PETER, Evans. (2000). Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries. Journal of Public Economics. Vol. 75, núm. 1, pp. 49-71.

REINHOLD, Z. (1989). Teoría general del Estado (Ciencia de la política), traducción de Héctor Fix Fierro. México: Porrúa.

RHODES, R. (1997). El institucionalismo. En Teoría y métodos de la ciencia política. España: Alianza Universidad Textos.

RÍOS, A. y CEJUDO, G. (2010). La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2490612>

RIVAS LEONE, J. (2015). Institucionalismo, Neoinstitucionalismo y Calidad de la Democracia. Revista Provincia, No. 30. 87-127.

RODRÍGUEZ, S. (2012). Consumismo y Sociedad: Una visión crítica del "homo consumens". Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences, Norteamérica, No. 34.

ROJAS, V. (2010). Los Tratados Internacionales sobre Corrupción. En MENDEZ-SILVA, R. (Coord.) Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

ROJINA VILLEGAS, R. (1975). Derecho Civil Mexicano. Tomo I. México: Porrúa.

ROMAGNOSI, G. (1957). Génesis del Derecho penal. Anuario de derecho penal y ciencias penales, fascículo No. 3. España.

ROMERO, A. (2015). *Visión integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*. México: INACIPE.

ROUSSO, A. y STEVES, F. (2006). The effectiveness of anti-corruption programs: preliminary evidence from the post-communist transition countries. En Ackerman, R. Editor, *International handbook on the economics of corruption*, pp. 247-278.

SABATIER, P. A. y WEIBLE, Ch. M. (2010). El marco de las coaliciones promotoras. En, Sabatier, P. (Ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas*, Buenos Aires: Westview Press, pp. 203-238. Recuperado de [http:// maxicamposrios.com.ar/wp-content/uploads/2014/03/Sabatier-P.-WeibleC.-El-marco-de-las-coaliciones-promotoras.-Innovaciones-y-clarificaciones.pdf](http://maxicamposrios.com.ar/wp-content/uploads/2014/03/Sabatier-P.-WeibleC.-El-marco-de-las-coaliciones-promotoras.-Innovaciones-y-clarificaciones.pdf)

SANTIBÁÑEZ, A., BARRA, M. y ORTIZ, P. (2005). *La racionalidad de los actores en políticas públicas: un esquema teórico para entender el funcionamiento de las democracias modernas*.

SCHEDLER, A. (1999). *Conceptualizing Accountability*. En L. Diamond, M. F. Plattner & A. Schedler (Eds.). *The Self Restraining State. Power and Accountability in New Democracies* Colorado, United States of America: Lynne, Rienner, pp. 13-28.

SERRANO, A. (2017). *Delito de cohecho. Análisis teórico y jurisprudencial de derecho comparado (Tesis Doctoral)*. Universidad de Sevilla. España.

SERRANO, J. (2016). *El control interno de la Administración Pública: ¿elemento de estancamiento o de desarrollo organizacional?* México: Instituto Nacional de Administración Pública, INAP.

SHAFRITZ, J.M. Y HYDE, A. (1992). *Classics of Public Administration*. México: Fondo de Cultura Económica.

SUBIRATS, J. (2005). *El Análisis de las Políticas Públicas*. España: Departamento de Ciencia Política, Universidad Autónoma de Barcelona. Recuperado de http://www.cnpt.es/docu_pdf/tacticas.pdf

TASHAKKORI, A. y TEDDLIE, C. (Eds.). (2003). *Manual de métodos mixtos en investigación social y del comportamiento*. Thousand Oaks: Sage Publications.

THOMPSON, D. (1995). *Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption*. Washington, DC: Brookings Institution.

THOMPSON, D. (2013). *Two Concepts of Corruption*. Edmond J. Safra Research Lab Working Papers, No.16, pp. 1-21.

UGALDE, C. (2002). *Rendición de cuentas y democracia. El caso México*. México: Instituto Federal Electoral, pp. 27-29. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3555/8.pdf>

UVALLE, R. (2018). *Restricciones del Sistema Nacional Anticorrupción. Análisis de su diseño institucional*. México: UNAM.

VALADÉS, D. (1998). *El control del poder*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

VARGAS, J. (2008). *Teoría institucional y neoinstitucional en la administración internacional de las organizaciones*. *Revista Científica Visión de Futuro*, vol. 10, núm. 2. Universidad Nacional de Misiones.

VIDALES, C. (2008). *El Delito de Enriquecimiento Ilícito: su tratamiento en el marco normativo internacional y en la legislación comparativa*. Centro para la Administración de Justicia. Florida.

VILLORIA, M. Et al. (2009). *Convenios y acuerdos internacionales relativos a la promoción de la ética pública en España y México*. *Buen Gobierno*. México: Fundamespa, nº 6.

WEBER, M. (1944). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

WERNER, B. (1983). *New directions in the study of Administrative corruption*. *Public Administration Review*, vol. 43, no. 2, pp. 146-154.

PÁGINAS WEB

Auditoría Superior de la Federación. (2020). Sistema Nacional de Fiscalización. Recuperado de https://www.asf.gob.mx/Section/117_Sistema_Nacional_de_Fiscalizacion

Banco de las Buenas Prácticas Internacionales en el Combate a la Corrupción. (2020). Recuperado de <https://banco.sesna.gob.mx/>

Buro de Investigación de prácticas corruptas. Singapur. (2020). Recuperado de <https://www.cpiib.gov.sg/singapore-remains-one-least-corrupt-countries-world>

Centro De Investigación En Relaciones Internacionales. Barcelona. (2018). Recuperado de https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_norte/mexico/carlos_salinas_de_gortari

Comisión Independiente contra la Corrupción. Hong Kong. (2020). Recuperado de <https://www.icac.org.hk/en/about/history/index.html>

Denuncias de corrupción. Hong Kong. (2019). Recuperado de <https://www.icac.org.hk/en/rc/figures/complaints/index.html>

Fiscalía de Chile. (2020). Recuperado de <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/areas/corred.jsp>

Gobierno de Chile. Presupuesto. (2020). Recuperado de http://www.fiscaliadechile.cl/transparencia/documentos/presupuestario_ministerio_publico_2019.pdf

Gobierno de España. Fiscalía. (2020). Recuperado de https://www.fiscal.es/documents/20142/183863/memoria2019_fiscalia_anticorrupcion.pdf/bf933261-3bfc-249f-6b14-9eee30469b30

Gobierno de España. Presupuesto. (2020). Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2018/07/04/pdfs/BOE-A-2018-9268.pdf>

Gobierno de Singapur. Presupuesto. (2020). Recuperado de https://www.singaporebudget.gov.sg/docs/defaultsource/budget_2019/download/pdf/47-PMO-2019.pdf

H. Cámara de Diputados. (2008). Nota informativa: las reformas constitucionales en materia de gasto público. Recuperado de <https://www.cefp.gob.mx/notas/2008/notacefp0382008.pdf>

IMCO. (2015). Anatomía de la corrupción. Recuperado de https://imco.org.mx/wpcontent/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf

IMCO. (2015). La Corrupción en México: Transamos y no Avanzamos. Recuperado de <http://imco.org.mx/indices/la-corrupcion-en-mexico/capitulos/analisis/lecciones-internacionales-del-combate-a-la-corrupcion>

IMCO. (2017). Semáforo Anticorrupción: monitoreo de los sistemas locales anticorrupción. Recuperado de https://imco.org.mx/wpcontent/uploads/2017/05/Presentacio%CC%81n_SegundaActualizacio%CC%81n_Sema%CC%81foro.pdf

OCDE. (2017). Estudio de la OCDE sobre Integridad en México 2017 – Aspectos Claves. Recuperado de <https://www.oecd.org/gov/ethics/estudio-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf>.

ONUDD. (2013). Hacia una primera reflexión sobre políticas anticorrupción: algunos insumos para la implementación de la convención de las naciones unidas contra la corrupción desde la experiencia de américa latina. Recuperado de <https://dds.cepal.org/redesoc/publicacion?id=3212>

Organización de las Naciones Unidas. (2005). Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.

Organización de las Naciones Unidas. (2010). Guía Técnica de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. Recuperado de

https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Guia_tecnica_corrupcion.pdf

Presupuesto Finlandia. (2020). Recuperado de <https://budjetti.vm.fi/indox/sisalto.jsp?year=2020&lang=fi&maindoc=/2020/tae/hallituksenEsitys/hallituksenEsitys.xml&id=/2020/tae/hallituksenEsitys/YksityiskohtaisetPerustelut/25/30/30.html>

Presupuesto. Hong Kong. (2020). Recuperado de <https://www.budget.gov.hk/2019/eng/pdf/head072.pdf>

Presupuesto. Nueva Zelanda. (2020). Recuperado de <https://treasury.govt.nz/publications/budgets/budget-2019>

Reporte de corrupción Finlandia. (2020). Recuperado de <https://www.ganintegrity.com/portal/country-profiles/finland/>

Secretaria de la Función Pública. (2012). Memoria documental: Convenciones Internacionales Anticorrupción suscritas por el Estado Mexicano. Recuperado de http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/cooperacion/convenciones/cumplimiento/convenciones_anticorrupcion_091112.pdf

Secretaria de la Función Pública. (2015). Convención para combatir el Cohecho. Recuperado de <http://bit.ly/2ttPRmX>

Senado de la República. (2012). Las agencias anticorrupción en el derecho comparado centro de estudios internacionales. Recuperado de https://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Agencias_Anticorrupcion.pdf

Sistema de Información Legislativa. (2020). Estado de derecho. Recuperado de <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?>

Serious Fraud Office. Informe anual. (2019). Recuperado de <https://www.sfo.govt.nz/file/952>

Serious Fraud Office. Nueva Zelanda. (2020). Recuperado de <https://www.sfo.govt.nz/vote-sfo>

Sistema Nacional de Transparencia. (2017). Manual el sistema nacional anticorrupción y sus vínculos con el sistema nacional de transparencia. Recuperado de http://snt.org.mx/images/Doctos/prop_libro_usaid_300518_low.pdf

Tesis aislada III. 2o. P. 44 P. Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito. Materia Penal. Tomo XIV, Noviembre de 1994, p. 495.

Tesis aislada IV.3o.130 P. Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito. Materia Penal. Tomo XV-2, Febrero de 1995, p. 333.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 1, p.158.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, Abril de 2006, p. 818.

Transparencia Internacional. (2020). Índice de Percepción de la Corrupción. Recuperado de <https://www.transparency.org/cpi2019>

World Justice Project 2018-2019. Rule of Law Index World Justice Project (2019). Índice de Estado. Recuperado de http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

FUENTES JURIDICAS

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Congreso de la Unión. 09 de agosto de 2019.

CNPP. Código Nacional de Procedimiento Penales. México: Diario Oficial de la Federación. 08 de noviembre de 2019.

LGSNA. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. México: Diario Oficial de la Federación. 18 de julio de 2016.

LSAET. Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala. México: Periódico Oficial No. Extraordinario. 12 de abril de 2018.

CPE. Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. México: Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala. 19 de mayo de 2016.

LOIMP. Ley Orgánica de la Institución Del Ministerio Público del Estado de Tlaxcala. México: Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala. 12 de abril de 2018.

PED. Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021. México: Periódico Oficial No. Extraordinario. 17 julio de 2017

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Diario Oficial de la Federación. 27 de mayo de 2015.

Decreto No. 131 Ley Del Sistema Anticorrupción Del Estado De Tlaxcala. México: Periódico Oficial No. Extraordinario. Abril 12 de 2018.