



# Estado de Derecho: clave para la rendición de cuentas y el control de la corrupción



## Coordinadores

Alejandro González Arreola  
Jaime Hernández Colorado  
Mauricio Merino Huerta  
Lourdes Morales Canales  
Leslie Solís Saravia





World Justice  
Project



**CUCEA**  
*El mejor lugar para el talento*

**Coordinadores** Alejandro González Arreola  
Jaime Hernández Colorado  
Mauricio Merino Huerta  
Lourdes Morales Canales  
Leslie Solís Saravia

**Coordinación y revisión** World Justice Project México  
Centro de Investigación y Docencia Económicas

**Coeditores** Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas del Centro de Investigación y Docencia Económicas, World Justice Project, Red por la Rendición de Cuentas, Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción de la Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.

**Edición y corrección de estilo** Bárbara Lara y Samantha Silvia Acosta  
LA HOJA EN BLANCO. CREATIVIDAD EDITORIAL

**Diseño editorial y formación** Alberto Nava  
LA HOJA EN BLANCO. CREATIVIDAD EDITORIAL

**Portada** Irene Heras  
WORLD JUSTICE PROJECT

Primera edición, 2021

D.R., 2021, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.  
Carretera México-Toluca 3655,  
col. Lomas de Santa Fe,  
01210 Alcaldía Álvaro Obregón,  
Ciudad de México  
[www.cide.edu.mx](http://www.cide.edu.mx)

D.R. 2021, World Justice Project  
[www.worldjusticeproject.mx](http://www.worldjusticeproject.mx)

ISBN WJP: ISBN: 978-1-951330-41-5

Las opiniones y datos contenidos en este documento son de la exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es).

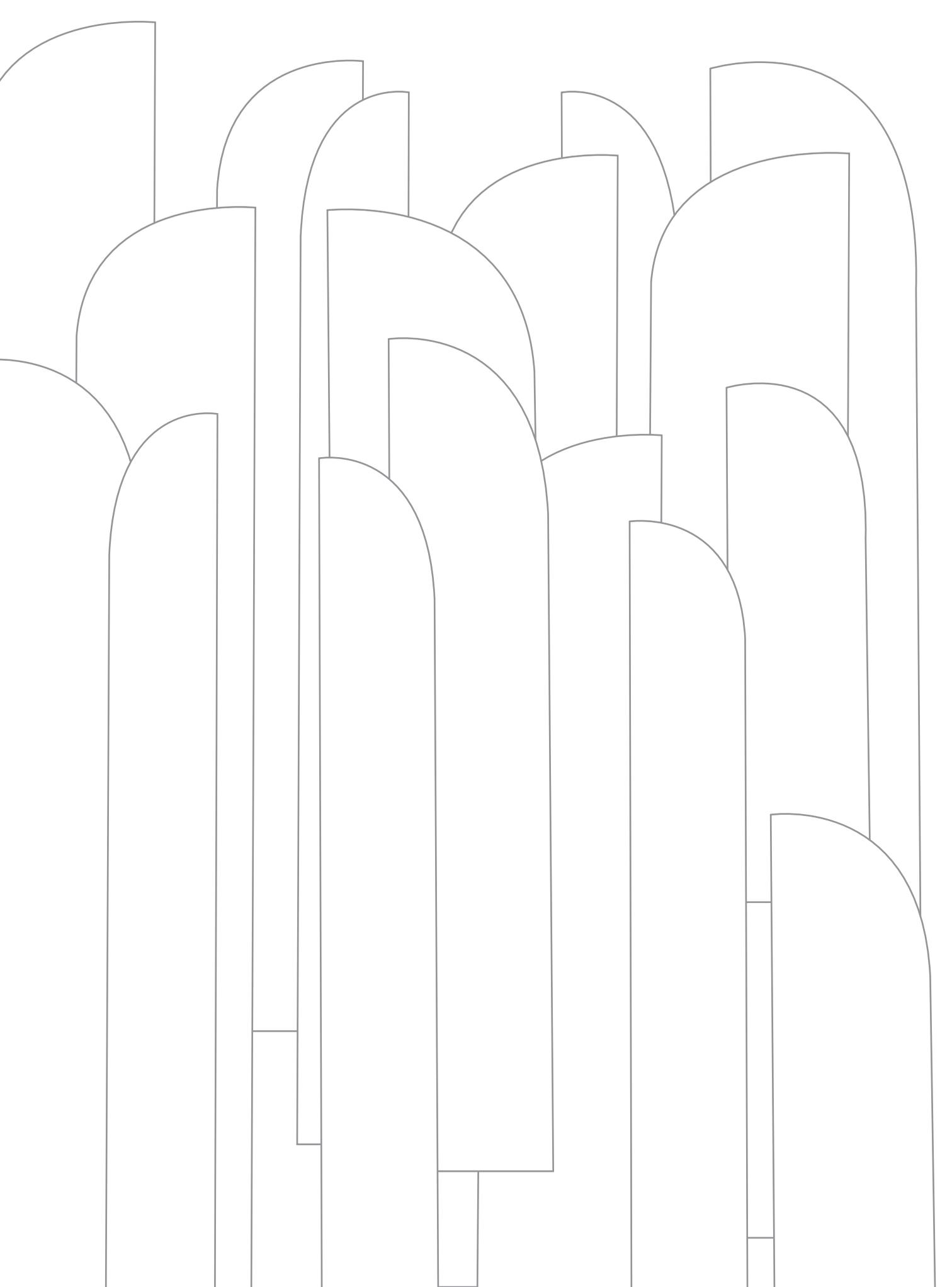
Prohibida la reproducción total o parcial, por cualquier medio electrónico o impreso, sin previa autorización de los editores y coeditores.

Impreso en México *Printed in Mexico*

# ESTADO DE DERECHO: CLAVE PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y EL CONTROL DE LA CORRUPCIÓN

Alejandro González Arreola  
Jaime Hernández Colorado  
Mauricio Merino Huerta  
Lourdes Morales Canales  
Leslie Solís Saravia  
(Coordinadores)

Ciudad de México, marzo de 2021



# ÍNDICE

**Prólogo ..... 11**

Mauricio Merino Huerta  
*Universidad de Guadalajara*

**Introducción ..... 15**

Cecilia Cadena Inostroza  
*El Colegio Mexiquense*  
Medardo Tapia Uribe  
*Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-UNAM*

**Prefacio**

**Estado de Derecho, control de la corrupción  
y gestión pública en las entidades federativas:  
cómo la planeación e implementación  
pueden explicar su efectividad ..... 21**

Estefany Caudillo  
Alejandro González Arreola  
Lucía Estefanía González Medel  
Eréndira González Portillo  
Mario Rodríguez Viguera  
Leslie Solís Saravia  
*World Justice Project*

**Capítulo 1**

**¿Coordinación *de jure*, coordinación *de facto*?  
El papel de los comités de participación  
ciudadana en los sistemas estatales  
anticorrupción de México ..... 55**

Fernando Nieto Morales  
*El Colegio de México*

**Capítulo 2**

**El papel de los consejos  
de la judicatura en el combate  
a la corrupción ..... 83**

Alfonso Pérez Daza  
*Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México*

**Capítulo 3**  
**Del control a la prevención,  
el rol de los tribunales  
de justicia administrativa  
en el combate a la corrupción.....123**

Adriana García García

*División de Estudios Jurídicos de Centro de Investigación  
y Docencia Económicas*

**Capítulo 4**  
**Retos del sistema de justicia  
en el entramado legal del combate  
a la corrupción: garantías  
al debido proceso en el sistema  
de responsabilidades administrativas .....167**

Ana Elena Fierro Ferrález

Adriana Nichte Ha Burgos Rojo

*Centro de Investigación y Docencia Económicas*

**Capítulo 5**  
**Los tribunales estatales de justicia  
administrativa en el contexto  
de los sistemas estatales anticorrupción:  
retos y perspectivas  
en materia de coordinación.....197**

Irma del Carmen Guerra Osorno

*Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores Económicos  
y Sociales de la Universidad Veracruzana*

Marcela Dolores Guerra Osorno

*Consultora independiente*

Diana Donají Del Callejo Cana

*Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores Económicos  
y Sociales de la Universidad Veracruzana*

**Capítulo 6**  
**Capacidades institucionales y técnicas  
del sistema de justicia para el combate  
a la corrupción .....229**

Hugo A. Concha Cantú

*Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM*

## **Capítulo 7**

### **Inteligencia institucional financiera: Problemas en su empleo para combatir la corrupción, y propuestas para medir el lavado de dinero en el ámbito subnacional en México ..... 267**

Gerardo Rodríguez Sánchez Lara  
*Universidad de las Américas Puebla*

## **Capítulo 8**

### **Autonomía, capacidades institucionales del sistema de justicia y debido proceso en el combate a la corrupción: un estudio comparativo entre Chihuahua y Veracruz: 2010-2019 ..... 291**

Víctor Manuel Andrade Guevara  
José Galindo Rodríguez  
*Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales  
de la Universidad Veracruzana*

## **Agradecimientos**

A Cecilia Cadena Inostroza, Estefany Caudillo, Lucía Estefanía González Medel, Eréndira González Portillo, Evelyn M. Guzmán Rojas, Tim Kessler, Jorge Morales Alfaro, Martha Gloria Morales Garza, Alejandro Ponce, Mario Rodríguez Viguera, José Roldán Xopa, Medardo Tapia Uribe, Wendolyn Veana Segura.





**Mauricio Merino Huerta**  
UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

# PRÓLOGO

**L**os textos reunidos en este libro fueron el resultado de una larga serie de conversaciones entre especialistas. No se trata de una compilación de artículos escritos en desconcierto, sino de una indagación que nació de una curiosidad común: ¿cómo están funcionando –nos preguntamos– las instituciones que promueven e imparten justicia en el sistema nacional anticorrupción (SNA) y en sus espejos locales? Con ese fin comenzó el debate entre el grupo que fue confeccionando sus propias investigaciones, con los temas y los métodos que cada quien eligió, mientras discutían sus avances y sus hallazgos de manera colectiva. Conforme avanzaba esa conversación fuimos asimilando que el resultado no sería un recuento de éxitos sino un listado de preocupaciones. Para decirlo desde un principio y con la mayor brevedad: fuimos descubriendo que las piezas que integran el sistema anticorrupción no sólo están lejos de haberse consolidado sino que, además, siguen actuando de manera fragmentaria.

De un lado, este libro da cuenta de la evolución reciente de esas instituciones y, de otro, narra casos y situaciones que informan acerca de su uso y pertinencia. Por el origen de esta investigación, auspiciada por el World Justice Project, hay un énfasis especial en los órganos encargados de impartir justicia –administrativa y penal– en contra de la corrupción y una mirada singular hacia el papel que han desempeñado los comités de participación ciudadana en esa materia. Sin embargo, concentrados en esos temas en particular, las y los autores de este libro también pasan revista al resto de los órganos y de las instituciones que debieron entrelazarse desde hace tres años para darle vida al SNA, sin haberlo conseguido hasta ahora, de modo que al observar el conjunto,

es posible advertir que las restricciones y las confusiones todavía superan, con mucho, la asertividad y la eficacia del sistema. Y es ésta, sin duda, la mayor aportación del libro.

México tiene instituciones frágiles e incompletas. No me refiero a las que están escritas en las normas jurídicas sino a las que realmente regulan la vida pública: a las verdaderas reglas del juego, como sugieren las tesis del nuevo institucionalismo. Son frágiles, porque están lejos de cumplir las tres condiciones mínimas que permiten identificar la existencia de una institución pública sólida; a saber:

1. En primer lugar, la certeza acerca de los procedimientos que deben seguirse para conseguir un objetivo determinado y también sobre las consecuencias de no hacerlo; la existencia de una institución descansa en la certidumbre que ofrece sobre procesos y sobre consecuencias exigibles. Aunque no siempre correspondan con lo que está escrito en las leyes, las instituciones ofrecen certeza a quienes participan de las relaciones que regulan, pues quien lo hace está en condiciones de anticipar lo que sobrevendrá, ya sea para calcular costos, para obtener beneficios o para oponerse a sus efectos; por eso producen incentivos y ofrecen certidumbre;
2. De aquí que las instituciones, cuando son sólidas, se impongan sobre las voluntades personales: reconocemos su existencia porque despersonalizan los procesos y los convierten en rutinas que no dependen –o dependen mucho menos– de los caprichos o de los intereses privados de quienes las encarnan; una institución es más fuerte en la medida en que los nombres propios y los estilos de quienes las dirigen son menos importantes que su propia afirmación de imparcialidad, y
3. Finalmente, reconocemos la existencia de una relación institucional cuando hay en ellas un sentido de largo aliento que no depende –o depende menos– de las circunstancias del día; una institución no cambia con los vientos de la opinión ni vive a salto de mata; por el contrario, una de las pruebas inequívocas de su solidez está en su capacidad de prevalecer sobre los desafíos que enfrenta de manera cotidiana.

Los estudios que aquí se reúnen revelan que ninguna de esas condiciones está suficientemente arraigada en las instituciones de justicia que conforman el SNA. No han logrado ofrecer certeza porque ni siquiera se ha completado su integración formal. Antes de nacer, ya habían sido sometidas a la crítica desde el seno mismo del Estado y apenas recién nacidas, ya habían sido limitadas por la falta de recursos. Ninguna ha logrado sobreponerse a las voluntades individuales que las gobiernan ni a las presiones políticas o la sospecha ideológica o, incluso, afirmar su propia identidad y sus aportaciones. Entre fiscales, jueces y magistrados prevalecen tantas dudas sobre su papel en el sistema de combate a la corrupción, como entre las y los integrantes de los comités de participación ciudadana. La consecuencia de esa falta de certidumbre ha minado la capacidad del colectivo y ha obstaculizado la posibilidad de ofrecer una perspectiva de largo aliento sobre la estrategia que ha de seguirse para derrotar la corrupción.

De otra parte, estas investigaciones demuestran que la fragmentación entre instituciones, que fue una de las principales razones que llevaron a la creación del SNA, sigue vigente. Los sistemas no han logrado trascender esa condición que impide armonizar, a un tiempo, la información que producen al llevar a cabo sus funciones, ponerla a disposición

de los demás integrantes del sistema y utilizarla con el propósito común de comprender el fenómeno de la corrupción integralmente y de atajarlo en todos los flancos. Por el contrario, estas investigaciones muestran que el desempeño de las instituciones sigue dependiendo en buena medida de la posición y la opinión de quienes las dirigen y revela que cada una actúa por separado, aunque a veces se reúnan para discutir sobre sus procesos y sus resultados particulares. Por lo demás, el acento punitivo sigue dominando los debates, bajo el supuesto de que un mayor número de individuos castigados equivale a un mayor éxito en la lucha contra la corrupción. A todas luces, las y los funcionarios que participan del sistema siguen confundiendo el fenómeno de la captura del Estado con la impunidad de las conductas opuestas a la ley.

En otros trabajos hemos insistido en que ese error conceptual ha lastrado las posibilidades del SNA y de los sistemas anticorrupción de los estados. Al diseñarse, se habló mucho acerca de la importancia sustantiva de poner en marcha una estrategia de inteligencia institucional como cimiento de la operación postrera del sistema: se asumió que la causa de la corrupción no estaba solamente en la falta de castigos a las conductas ilegales—aunque también había que fortalecer esa salida—, sino en la muy extendida idea según la cual las oficinas públicas se sometían a las decisiones personales de los servidores públicos; y se entendió que esa apropiación ilegítima de los asuntos públicos—puestos, presupuestos, decisiones—podía y debía evitarse en la medida en que se impusiera el uso inteligente de la información como criterio indubitable para establecer una política coherente y bien articulada de rendición de cuentas. Lo que nadie previó es que las mismas instituciones que conforman el sistema reprodujeran la conducta que estaban llamadas a enfrentar. Es decir, que prevaleciera en ellas el peso político de sus titulares, que hubiese un elocuente celo por compartir la información derivada de sus decisiones y que, en consecuencia, la fragmentación siga siendo el enemigo principal de los sistemas anticorrupción.

Este defecto ha impedido que la palabra sistema prevalezca sobre la idea más sutil de la coordinación o la cooperación. Pese a que las causas de la corrupción son cada vez más conocidas y cada vez mejor documentadas, se sigue prefiriendo actuar sobre sus consecuencias; en vez de reunir y emplear con sentido estratégico la información que se produce a diario entre las dependencias públicas para bloquear la corrupción de ventanilla y de contacto—que produce los mayores costos a las personas de más bajos ingresos—o para impedir que la asignación de puestos y de presupuestos siga favoreciendo a personas físicas y morales que no ofrecen la más alta calidad por sus servicios o para reclamar que esas asignaciones se ciñan a los procedimientos legales señalados y se sometan a los procesos de rendición de cuentas exigidos por la Constitución, las instituciones que conforman el SNA y sus homólogos locales siguen prefiriendo la imposición de castigos ejemplares que, además, tampoco logran sus cometidos. En definitiva, la idea de que la corrupción es una anomalía sigue dominando sobre la abundante evidencia de la captura de los asuntos públicos.

Por todas estas razones, el panorama que ofrece este conjunto de estudios es más bien desolador. Sabemos que la corrupción sucede, en buena medida, gracias a la discrecionalidad en el uso de las atribuciones y del dinero público y sabemos cómo documentarla: está en los contactos cotidianos entre funcionarias y funcionarios con poder burocrático de decisión y la ciudadanía que espera obtener servicios o una regulación bien aplicada;

está en la asignación del gasto público y en los términos de referencia diseñados para favorecer empresas en los procesos de compra o arrendamiento de bienes o servicios; está en los procedimientos amañados de adjudicación de contratos, de obras públicas y en la regulación de las actividades de particulares que participan con sus capitales en la solución de asuntos públicos; está en la relación de calidad y precio de esos productos, de esos servicios y de esas obras asignadas, está en la compra de privilegios durante procesos judiciales, está en los intercambios de favores y prebendas que se desprenden del poder que se otorga a unos cuantos, con el dinero que es de todas las personas. Sin embargo, los sistemas estudiados en este volumen siguen obsesionados con los efectos de esos hechos y siguen repitiendo —parafraseando el refrán— que los niños seguirán ahogándose en el pozo abierto.

Con todo, se trata de un libro indispensable para comprender y reconocer la distancia que media entre la forma en que las instituciones llamadas a combatir la corrupción han venido actuando desde la creación del SNA y el fenómeno al que se enfrentan. Y es también un muy potente y bien documentado llamado de atención para evitar que sea el sistema diseñado en 2016 el que acabe pagando las consecuencias de la impericia, los titubeos, la ambición política y hasta la negligencia de quienes lo han tomado en sus manos. Que sirva para impedir que se acreciente y consolide la paradoja que amenaza ya su contenido y su futuro: que no sea la captura política del sistema anticorrupción por gobiernos y personas que prefieren obtener popularidad exhibiendo su honestidad valiente contra las y los corruptos, en vez de cancelar sus causas, la que quiebre y acabe hundiendo el mayor proyecto institucional concebido hasta ahora para combatir el fenómeno más grave de la historia mexicana.



**Cecilia Cadena Inostroza**

EL COLEGIO MEXIQUENSE

**Medardo Tapia Uribe**

CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS-UNAM

# INTRODUCCIÓN

**E**ste libro es producto de estudios llevados a cabo por investigadoras e investigadores que respondieron a una convocatoria del World Justice Project (WJP). Esta convocatoria surgió como parte de las investigaciones que efectúa el WJP para diagnosticar el Estado de Derecho (ED) en 128 países del mundo con el propósito de identificar sus fortalezas, promover decisiones de política pública, guiar programas de desarrollo y documentación que fortalezcan el Estado de Derecho y, dada la naturaleza diversa multidisciplinaria de los problemas de corrupción, procuración y administración de justicia y diseño institucional de las entidades judiciales, se contemplaron también distintos marcos y enfoques para su estudio. En ese contexto consideramos que ofrecer los diversos conceptos de Estado de Derecho contribuiría a integrar estos enfoques.

Un Estado de Derecho efectivo, sostiene WJP, reduce la corrupción, combate la pobreza, contribuye a la salud de la población y la protege de las pequeñas y grandes injusticias. Un Estado de Derecho es el fundamento de comunidades de justicia, de oportunidades y de la paz, así como la base del desarrollo y el respeto por los derechos fundamentales.

También afirma WJP que el Estado de Derecho se sustenta en cuatro principios fundamentales universales: 1) la rendición de cuentas, lo cual significa que tanto el gobierno como los particulares son sujetos a esta responsabilidad ante la ley; 2) leyes justas, que son claras, públicas o de máxima difusión, estables, aplicadas de manera equitativa, protegen derechos fundamentales como el de la seguridad de las personas y la libertad para la celebración de contratos, su derecho a la propiedad y el respeto a los derechos humanos;

3) un gobierno abierto, que implica que los procesos por los cuales son puestos en vigor, administrados y hechos cumplir son accesibles, justos y eficientes, y 4) resoluciones de conflictos accesibles e imparciales, lo que significa que la justicia es procurada de manera expedita por autoridades judiciales éticas, competentes, independientes y autónomas que son accesibles, tienen los recursos suficientes y son un reflejo de la comunidad a la que sirven (WJP, 2020: 9).

Los trabajos que conforman este volumen se ocupan de diversos componentes del Estado de Derecho que en la actualidad en México son cruciales para el combate a la corrupción. Su abordaje es un reto porque el diseño institucional para enfrentar este problema se desarrolló hace al menos tres lustros, pero con la llegada del nuevo gobierno, su visión y estrategias propias de combate a la corrupción, muchos de los aspectos considerados en el diseño original se han puesto en cuestionamiento. El valor de estos trabajos es que no hacen concesiones en sus propias críticas y ponen al descubierto las fallas en diversos mecanismos e ideas que han limitado el funcionamiento de las nuevas reglas que, aunque parezca reiterativo, son realmente nuevas para la historia del país. Esto representa una ventaja, pues más allá de los defectos aquí identificados, se hacen propuestas para superar los inconvenientes y de ese modo seguir avanzando. Propuestas que justo en este momento de iniciación son factibles de operarse.

Es así que Fernando Nieto se ocupa de los problemas de coordinación con relación a las y los integrantes de los comités de participación ciudadana (CPC) en su vinculación con los sistemas estatales anticorrupción. La principal cuestión de ese apartado se relaciona con la dificultad de hacer converger en un mismo espacio actores institucionales y ciudadanos en los que los segundos cuentan con un diseño legal, prácticas y recursos que los limitan en su actuación. El texto analiza las condiciones tanto de las propuestas de coordinación *de iure* que daban por sentada la coordinación entre actores y las *de facto* que constituyen verdaderos retos para los sistemas anticorrupción. Las tareas de coordinación de este actor ciudadano son fundamentales para identificar si su desempeño en el conjunto de los sistemas es efectivo. El trabajo se realizó con el apoyo de datos empíricos obtenidos de una encuesta aplicada a integrantes de los CPC, evidencia documental y entrevistas a integrantes de tres comités estatales.

Algunas de las principales conclusiones se relacionan con la dificultad de articular objetivos compartidos al interior de los CPC. Además, la legitimidad de éstos se presenta precaria y frágil frente a otros integrantes de los sistemas anticorrupción. Alternativas, como la posibilidad de contar con integrantes de los CPC que desarrollen capacidades técnicas y políticas, permitirían movilizar recursos, construir estrategias para llegar a acuerdos y gestionar mejor los conflictos frente a los sistemas estatales anticorrupción. Éstas y otras innovaciones puntuales son indispensables para superar las limitaciones en el funcionamiento de estos organismos ciudadanos.

Alfonso Pérez Daza desarrolla un análisis del papel que pueden jugar los consejos de las judicaturas, tanto federal como estatales, en la eficiencia y eficacia para la atención de los casos de corrupción en los poderes judiciales; parte de ese papel depende del diseño de las propias judicaturas. Una revisión de casos internacionales y el caso mexicano en la conformación de las judicaturas y sus atribuciones muestra las limitantes que presentan los consejos de la judicatura en nuestro país. Éstas se deben principalmente a la falta de

autonomía de estos cuerpos judiciales y a la falta de profesionalización, lo que redundará en su escasa capacidad institucional para enfrentar los casos de corrupción.

Se comparan tres casos de consejos de judicatura estatales: Colima, Morelos y Jalisco, —aunque se analizaron también datos de Tamaulipas y Nuevo León— en función de los grados de autonomía en la designación de consejeras y consejeros de las judicaturas.

Como principales conclusiones se sostiene que los consejos de las judicaturas deben, en general, gozar de completa autonomía respecto de la Suprema Corte de Justicia, en el caso federal, y de los tribunales de justicia y poderes ejecutivos en los casos de los estados; de otro modo no enfrentarán los casos de corrupción de manera efectiva. Esta investigación se planteó identificar elementos de un modelo para los consejos de la judicatura de los estados para que se equiparen los derechos y garantías tanto para funcionarias y funcionarios de los poderes judiciales, como para ciudadanas y ciudadanos.

Por último, la profesionalización de estos cuerpos ayudaría a no someter las designaciones y el trabajo a presiones externas de las entidades y atender de forma más eficaz los casos de corrupción. Éstos, según lo que se desarrolla en el capítulo séptimo, debería seguirse de oficio, lo que abonaría a la rendición de cuentas y el combate a la corrupción en los poderes judiciales.

Adriana García se centra en el papel de los tribunales de justicia administrativa, específicamente en su papel de coadyuvantes en la prevención para el combate a la corrupción. Se parte del hecho de que la prevención está erigida en prácticamente todos los ordenamientos legales, incluidos los reglamentos de los propios tribunales, pero se hace muy poco sobre el tema.

Por medio del modelo de Análisis de Eventos Centinela, que incorpora no sólo hechos sucedidos en lo individual, sino el contexto en el que se presentan, es decir, las causas, se evidencia lo limitado que pueden ser los desempeños de los tribunales si únicamente se ciñen a controlar, como tradicionalmente se hace, mediante sanciones. Con esta perspectiva el trabajo de prevención se orienta a modificar esas condiciones en el contexto que hizo propicio la comisión de actos y con ello se limita paulatinamente el fenómeno. Se usa como referente comparativo el caso de Colombia con relación a las condenas del Estado y su disminución mediante la utilización del modelo Centinela que permitió modificar las condiciones que propiciaban el atropello de los derechos de ciudadanas y ciudadanos. Para este análisis se incluyeron todos los tribunales de justicia administrativa federal y de las entidades del país.

Como principales conclusiones se encontró que la nueva normativa del Sistema Nacional Anticorrupción contempla el papel activo en la prevención de la corrupción y no sólo de control mediante la sanción de los tribunales de justicia administrativa. No obstante, esos tribunales no han logrado emprender las tareas necesarias para esta función, algunas de las cuales se sugieren en este capítulo y tienen que ver con la generación de información sobre causas y áreas de riesgo sobre actos de corrupción. Una conclusión que coincide con Fierro y Burgos y que la convierte en una imperiosa necesidad —pues se llega a ella por lo menos desde dos perspectivas— es que como parte de los comités coordinadores federal y estatales, se coopere e intercambie información para establecer los mecanismos de prevención e identificar riesgos y redes de corrupción.

El tema del debido proceso que garantice la defensa adecuada de las servidoras y los servidores públicos frente a las nuevas disposiciones en materia de delitos graves y no graves es abordado por Ana Elena Fierro y Adriana Burgos. La premisa de la que se parte es de que, si bien la nueva normativa que quiere disminuir las conductas de corrupción establece procedimientos y sanciones para servidoras y servidores públicos y particulares, no es todavía seguro que en esos procedimientos esté garantizado el debido proceso, lo que puede provocar atropello a los derechos fundamentales.

Mediante la exploración del nuevo sistema de responsabilidades administrativas, se intentó conocer los obstáculos para el respeto a los derechos como un mecanismo fundamental para reconstruir la confianza entre servidoras y servidores públicos y ciudadanía. Con base en trabajo empírico obtenido de tribunales de justicia administrativa federal y de las entidades federativas, además de la revisión documental, se analizaron categorías tales como debido proceso, justicia especializada e independiente y protección a personas denunciantes. Una de las principales conclusiones es que existe un déficit para lograr la implementación del sistema de garantías. Un reto es el papel de los comités coordinadores de los sistemas nacional y estatales anticorrupción para que por medio del intercambio de información y los acuerdos interinstitucionales se logre la consolidación del nuevo sistema de responsabilidades.

Uno de los elementos en el andamiaje de los sistemas anticorrupción en el país que pretende garantizar el Estado de Derecho son los tribunales de justicia. Irma Guerra *et al.*, se ocupa de este actor, pero lo hace desde el punto de vista de los procesos y mecanismos de coordinación, tanto formales como informales, con los otros actores de los comités coordinadores. El tema de la coordinación en general se da por sentado en la creación de casi todos los sistemas institucionales; sin embargo, es uno de los aspectos más frágiles en la mayoría de las administraciones públicas. El propósito del capítulo es identificar para qué y cómo se coordinan los tribunales estatales de justicia administrativa (TEJA) con el resto de los integrantes de los sistemas estatales anticorrupción. Con base en el análisis de nueve casos de TEJA, se trataron de comparar las funciones de coordinación, así como los mecanismos utilizados.

En función de que los tribunales sancionan las faltas graves cometidas por servidoras y servidores públicos, poseen información relevante que, sistematizada, analizada y compartida con el resto de las instancias de los comités locales podrían generar inteligencia institucional que serviría de soporte para prevenir y detectar faltas administrativas. La confianza se convierte en un factor determinante en el trabajo de coordinación, porque la relación entre los diversos actores implica intercambio de información y toma de decisiones conjuntas. No obstante, según los hallazgos de este trabajo, la confianza es un elemento ausente en las relaciones de los casos estudiados. Un elemento que puede explicar lo anterior es la ausencia de una estrategia de servicio profesional de carrera que asegure la neutralidad partidista en la designación de los actores que intervienen en los sistemas estatales anticorrupción.

La coordinación efectiva que en estos casos se podría expresar en el establecimiento conjunto de mecanismos de trabajo para la coordinación, no se ha conseguido. Tampoco lo ha sido el proceso para el intercambio de información que ayudaría en la articulación de acciones para la prevención y disuasión de los delitos.

Hugo Concha analiza las capacidades institucionales y técnicas de las fiscalías especializadas en el combate a la corrupción; estas entidades forman parte de los sistemas nacional y locales anticorrupción. Para realizar el análisis se utiliza el método comparado con los casos de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (de la Fiscalía General de la República) y el de la Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción (de la Fiscalía General del Estado de Oaxaca).

Con base en el diseño de indicadores funcionales y estructurales, se describe que ambas fiscalías cuentan con un registro de casos, tiempos de respuestas y promedio de etapas a seguir por tipo de delito. También se cubren aspectos de diseño normativo e institucional; no obstante, los datos muestran que ambas fiscalías cuentan con escasa autonomía e, incluso, se menciona que las propias fiscalías generales son sometidas por los poderes Ejecutivo y Legislativo, primordialmente por el control de los recursos y competencias. La principal recomendación es que para que se cree una cultura de la legalidad y estas fiscalías especializadas cumplan un papel en el combate a la corrupción es necesario el establecimiento de modelos autónomos que eviten el control político, que cuenten con mayor respaldo jurídico y que integren personal especializado, así como sistemas de información que permitan conocer con detalle los casos de corrupción que se persiguen.

Gerardo Rodríguez Sánchez Lara parte del problema de la muy baja judicialización de la Fiscalía General de la República (FGR) sobre casos de corrupción, bajo el argumento de que las unidades de inteligencia financiera no presentan pruebas suficientes, tanto en el orden federal y sus equivalentes en los estados. El trabajo se propuso, por lo tanto, realizar una medición de las capacidades de las agencias de inteligencia financiera de las entidades del país para identificar las dificultades que impiden la presentación sólida de denuncias. Los delitos sobre los que investigan estas unidades son operaciones con dinero de procedencia ilícita a través de información fiscal, financiera y patrimonial de cualquier persona sujeta a investigación por esos delitos.

Con base en las 40 recomendaciones del Grupo de Acción Financiera, organización internacional que se ocupa del tema y la evaluación institucional mediante diversas variables, se solicitó información a todas las unidades del país. Si bien no se obtuvieron los datos de todas las entidades, con la información recibida se encontró que la colaboración entre la Federación y los estados puede potencializar los resultados. La coordinación, aspecto crítico no sólo en este caso sino en otros tratados en capítulos de este mismo libro, es un reto, pues ese trabajo entre la unidad federal y las estatales coadyuvaría de forma muy relevante en los esfuerzos de conformación de carpetas de investigación más sólidas.

Por otro lado, se encontró que si bien el establecimiento de las unidades de inteligencia financiera locales son de reciente creación, no se ha identificado un modelo único de funcionamiento, pero se sugiere como modelo de referencia el de Tamaulipas en el que prevalece un buen marco jurídico y recursos humanos capacitados que han contribuido a la recuperación de bienes mediante la extinción de dominio y judicialización de casos, incluido de exgobernadores. El caso de Nuevo León igualmente aporta elementos para replicar en otras entidades pues, entre otros hallazgos, se encontró que cuenta con áreas bien diferenciadas de inteligencia financiera y otra de investigación.

Víctor Andrade y José Galindo utilizan el enfoque de estudios de caso de corrupción mediante el análisis de las capacidades institucionales y del debido proceso en la procu-

ración y administración de justicia de dos estados de la República mexicana: Chihuahua y Veracruz, durante el periodo 2010-2019. El propósito de esta comparación es profundizar acerca de las capacidades institucionales—individuales, organizacionales y sistémicas—y evaluar su impacto sobre los resultados en la lucha contra la corrupción en esas entidades federativas.

Tanto en Chihuahua como en Veracruz el cambio de gobierno fue un factor contextual que favoreció las investigaciones de casos de corrupción sistémica encabezadas por sus gobernadores. No obstante, se observa que las instituciones de procuración e impartición de justicia no han presentado autonomía. Aunque esos cambios de gobierno permitieron la realización de investigaciones, fueron más visibles las debilidades que las fortalezas institucionales. Aún con esto, Chihuahua cuenta, según el estudio, con mejores capacidades institucionales gracias a la profesionalización del personal de su Fiscalía y el Poder Judicial en su conjunto. Otra conclusión es que, a pesar de que el Sistema Estatal Anticorrupción de Veracruz cuenta con más recursos económicos, sus resultados no son más eficaces, por lo que se muestra que los factores de diseño institucional y principalmente de autonomía son indispensables en el combate a la corrupción.

Las investigaciones realizadas en este trabajo son propuestas de revisión y análisis en el avance del combate de la corrupción en el país, que contribuyen a identificar aspectos de los nuevos diseños institucionales, el papel de los actores en los cuerpos y organismos encargados ahora de enfrentar esta tarea. El combate a la corrupción es un elemento que, como se expuso al inicio de esta introducción, constituye un reto para construir un Estado de Derecho y, con ello, la garantía de seguridad, bienestar, paz, respeto a los derechos humanos y desarrollo para todas las personas que habitamos este país.



**Estefany Caudillo**  
**Alejandro González Arreola**  
**Lucía Estefanía González Medel**  
**Eréndira González Portillo**  
**Mario Rodríguez Viguera**  
**Leslie Solís Saravia**  
WORLD JUSTICE PROJECT

# PREFACIO

ESTADO DE DERECHO, CONTROL DE LA  
CORRUPCIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA EN LAS  
ENTIDADES FEDERATIVAS: CÓMO LA PLANEACIÓN  
E IMPLEMENTACIÓN PUEDEN EXPLICAR SU  
EFECTIVIDAD

## INTRODUCCIÓN

**L**a Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha reconocido que la corrupción es un impedimento grave para el Estado de Derecho y el desarrollo sostenible, ya que “socava la confianza pública, la legitimidad y la transparencia, y entorpece la elaboración de leyes imparciales y eficaces, así como su administración, ejecución y aplicación” (2012). Sin embargo, el control efectivo de la corrupción ha demostrado ser una materia elusiva en términos de políticas públicas debido a su naturaleza sistémica, multidimensional y multicausal, entre otros factores; además de que la corrupción suele anidarse, combinarse y expresarse en múltiples patrones en distintos países y contextos político-administrativos.

Una alternativa más prometedora que el establecimiento de prescripciones generalizadas *a priori* de “buenas prácticas” para el control de la corrupción es la identificación de patrones de expresión del problema de la corrupción y de su abordaje en materia de políticas públicas en un contexto político-administrativo determinado, para identificar diferencias significativas en los

resultados obtenidos, así como sus posibles causas. Esta investigación asume esta aproximación analítica para avanzar en prescripciones concretas de política pública y gestión pública en materia de control de la corrupción en las entidades federativas de México, con base en evidencia.

Para ello, se analiza la relevancia del fenómeno de la corrupción con base en el cumplimiento del Estado de Derecho en México a nivel estatal, al responder la pregunta: ¿Es la corrupción un fenómeno que cruza de forma transversal al conjunto de variables que explican la adhesión al Estado de Derecho a nivel estatal? Y en el caso de que así sea: ¿Existen patrones de abordaje en materia de políticas públicas anticorrupción en los estados que puedan explicar diferencias significativas en su desempeño en la materia?

Para responder estas preguntas, este capítulo sigue una aproximación metodológica que incluye herramientas cuantitativas y cualitativas, tomando como base analítica los datos del *Índice de Estado de Derecho en México* (IEDMX) del World Justice Project (WJP) en su edición 2019-2020; se complementa con otras fuentes de información sistemáticas y disponibles para las entidades federativas: los planes estatales de desarrollo (PED) y el *Índice de Calidad en la Información reportada por las entidades federativas sobre recursos federales transferidos* (ICI) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de 2019.

Los PED se tomaron como un indicador de la capacidad de planeación de un gobierno estatal en materia anticorrupción, al cumplir con ciertos atributos de robustez de diseño; mientras que el ICI se tomó como indicador *proxy* en materia de implementación, ya que valora las prácticas de transparencia y rendición de cuentas (variables clave en materia anticorrupción) mostradas por las entidades federativas al reportar trimestralmente con claridad y precisión el ejercicio, destino y resultados obtenidos con los recursos federales transferidos. Después, se identifica si las entidades que muestran mejor desempeño en ambos indicadores también tienen mejores puntajes en el Factor 2: Ausencia de corrupción, del IEDMX del WJP. Por último, se presentan los principales hallazgos y se establecen pautas de diseño e implementación de políticas públicas anticorrupción para las entidades federativas, y se abordan las limitaciones metodológicas del estudio, así como posibles líneas de investigación que se derivan de esta aproximación analítica.

Para ello, en la siguiente sección se ofrece una breve descripción del sustento metodológico y los atributos principales del IEDMX del WJP, así como la forma en la que se conceptualiza, operacionaliza y mide el Factor 2: Ausencia de corrupción. Posteriormente, se realiza un análisis cuantitativo que muestra su correlación con el resto de las variables que se utilizan para medir la adhesión al Estado de Derecho. Después, se detalla el marco analítico que sustenta la relevancia de las variables de diseño e implementación para la efectividad de las políticas, y describe sus atributos de diseño óptimos. Posteriormente, se explica el procedimiento metodológico para la construcción de variables relevantes de calidad de diseño de planeación estatal anticorrupción y los principales resultados. Finalmente, se especifica el indicador *proxy* de implementación (ICI de la SHCP) y se presentan las pruebas estadísticas de correlación entre ejecución y mejores resultados en materia anticorrupción.

## EL ÍNDICE DE ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO

El *Índice de Estado de Derecho en México 2019-2020* del World Justice Project mide el grado de adhesión de las 32 entidades federativas al Estado de Derecho. Este instrumento ofrece información organizada en ocho factores: 1) límites al poder gubernamental; 2) ausencia de corrupción; 3) gobierno abierto; 4) derechos fundamentales; 5) orden y seguridad; 6) cumplimiento regulatorio; 7) justicia civil, y 8) justicia penal. A su vez, estos factores se dividen en 42 subfactores que son útiles para tener un diagnóstico más detallado sobre las fortalezas y debilidades institucionales de los estados.

El IEDMX se compone de variables generadas en su mayoría a partir de información primaria. En específico, de las respuestas a una encuesta aplicada a la población general, a una muestra representativa de 25,600 personas, y de las respuestas de más de 2,600 encuestas aplicadas a especialistas en derecho penal, derecho civil, derecho laboral y salud pública, así como de fuentes terciarias provenientes de otras encuestas y bases de datos administrativos. Así, el IEDMX refleja las percepciones y experiencias de las personas con el Estado de Derecho.

El IEDMX utiliza el mismo marco conceptual y metodológico que el WJP desarrolló para su *Índice de Estado de Derecho* global, el cual incluyó en su edición de 2020 a 128 países. Aun así, los cuestionarios y el marco conceptual fueron adaptados para reflejar la arquitectura institucional de México, las competencias de los distintos órdenes de gobierno y la disponibilidad de datos terciarios.

Los resultados del IEDMX 2019-2020 muestran que ningún estado se acerca a la calificación idónea. Una media de 0.39 en una escala de 0 a 1, donde 1 indica la máxima adhesión al Estado de Derecho, es un reflejo de que todas las entidades del país tienen retos por delante. También, el *Índice* muestra diferencias entre entidades federativas: los estados con los puntajes más altos son Yucatán (0.46), Aguascalientes (0.45) y Zacatecas (0.43), mientras que los estados en los lugares más bajos fueron Guerrero (0.33), Puebla (0.35) y Quintana Roo (0.35). En conjunto, los resultados evidencian retos persistentes en materia de seguridad y corrupción. El Factor 5: Orden y seguridad, tiene el peor o segundo peor puntaje por factor en 16 estados del país, y el Factor 2: Ausencia de corrupción, fue el factor o segundo factor con puntaje más bajo en 13 estados del país.

La ausencia de corrupción es uno de los principales retos en materia de Estado de Derecho en el país, ya que está correlacionada, de forma estadísticamente significativa, con múltiples dimensiones del IEDMX. En otras palabras, los datos indican que la corrupción es un reto transversal del Estado de Derecho.

## CONTEXTO MEXICANO E INTERNACIONAL

Al ser un reto transversal del Estado de Derecho, la corrupción ha sido reconocida como “el principal problema que enfrenta nuestro país” (Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de la Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, 2019), y su control se estableció como una de las prioridades del gobierno mexicano actual. Muestra de ello es el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, documento en el que el gobierno

de México establece sus objetivos prioritarios, el cual define como su primer objetivo: “erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad”.

A nivel global, el control de la corrupción se ha reconocido como un pilar del desarrollo sostenible. De forma específica, la Agenda de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (aprobada en 2015, con miras a establecer un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad hacia 2030) incluye la meta de “reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas” (meta 16.5), como parte del objetivo 16, que busca garantizar “paz, justicia, e instituciones sólidas”. Adicionalmente, México ha suscrito tres instrumentos internacionales para hacer frente a la corrupción: la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA, 1996); la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (OCDE, 1997), y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU, 2003).

## ¿QUÉ ES EL ESTADO DE DERECHO?

En su forma más básica, el término *Estado de Derecho* se refiere a un sistema en el que la ley puede imponer restricciones significativas al Estado y a los miembros de la élite gobernante (Peerenboom, 2002). Esto coincide con la definición propuesta por las Naciones Unidas:

El Estado de Derecho [...] se refiere a un principio de gobernanza en el que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a 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 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 2004).

De forma similar, el WJP lo define como:

un sistema durable de leyes, instituciones, normas y compromisos comunitarios basados en cuatro principios universales: 1) el gobierno y los actores privados rinden cuentas ante la ley, 2) las leyes son claras, públicas, estables, y justas, además que se aplican de forma equitativa, y protegen los derechos fundamentales de toda la población, 3) los procesos para promulgar, administrar y aplicar las leyes son accesibles, justos, y eficientes, y 4) la justicia se aplica de forma oportuna por representantes competentes, éticos, independientes, y neutrales, que son accesibles, cuentan con recursos suficientes, y reflejan la composición de las comunidades en las que trabajan (World Justice Project, 2020c).

Existen dos concepciones de Estado de Derecho, la minimalista y la extensiva o sustantiva. Mientras la definición minimalista se enfoca en reglas y procedimientos formales, la extensiva incluye el análisis de características complejas, como la autonomía y los derechos y libertades fundamentales (Botero y Ponce, 2010). El *Índice de Estado de Derecho* (global y en México) del WJP busca un equilibrio entre estas dos visiones, aplicando su marco a

distintos tipos de sistemas políticos y sociales, incluyendo lugares que no cumplen muchas de las características de la tradición democrática, al mismo tiempo que presenta una imagen del Estado de Derecho que va más allá de un conjunto de reglas.

## LA CORRUPCIÓN COMO PARTE DEL ESTADO DE DERECHO

Existe un acuerdo en la literatura académica y de organizaciones internacionales en torno a la idea de que “la corrupción implica algún beneficio privado indebido a causa de un abuso de autoridad” (Mungiu-Pippidi, 2015). El *Índice de Estado de Derecho*, tanto a nivel global como en México, retoma la definición convencional del “uso del poder público para obtener un beneficio privado” y lo incluye como un aspecto del Estado de Derecho, pues es una manifestación del grado en el que los funcionarios del gobierno abusan de su poder o cumplen sus obligaciones conforme a la ley (Botero y Ponce, 2010). De hecho, en los cuestionarios utilizados por el WJP se incluye una breve definición de corrupción antes de realizar preguntas sobre este tema. La frase exacta que se utiliza en el cuestionario aplicado en hogares es: “la corrupción es cuando un empleado del gobierno abusa de sus funciones para obtener beneficios personales”.

El *Índice de Estado de Derecho* considera tres formas de corrupción:

1. Sobornos, que son la oferta o el intercambio de dinero, servicios u otros valores para influir en el juicio o la conducta de una persona a quien se encomienda una posición de poder público;
2. Influencias indebidas de intereses públicos o privados, que se producen cuando una persona que cuenta con influencia real o aparente en la toma de decisiones de un funcionario público, intercambia esta influencia por una ventaja, y
3. Apropiación indebida de fondos públicos u otros recursos (malversación de fondos), que es la apropiación indebida de bienes o fondos confiados legalmente a una persona en su posición formal como administrador de esos recursos (Anti-Corruption Resource Centre, s.f.).

El IEDMX examina estos tres tipos de corrupción por parte de personas servidoras públicas del gobierno en el Poder Ejecutivo, incluidos la policía y el ejército, así como del Poder Judicial y el Legislativo. Esto se mide en cuatro subfactores: (2.1) Las personas servidoras públicas del Poder Ejecutivo estatal no incurrir en actos de corrupción, (2.2) Las personas servidoras públicas del Poder Judicial no abusan de sus funciones para obtener beneficios privados, (2.3) Las personas servidoras públicas de los sistemas de seguridad y de procuración de justicia no abusan de sus funciones para obtener beneficios privados, y (2.4) Las personas servidoras públicas del Poder Legislativo no abusan de sus funciones para obtener beneficios privados.

También se distingue entre la corrupción a gran y pequeña escala. “Corrupción a gran escala” es una expresión que se utiliza para describir la corrupción que domina los más altos niveles de gobierno y genera importantes abusos de poder. A veces se le conoce como “captura del Estado”, cuando los intereses externos distorsionan ilegalmente los

niveles más altos de un sistema político para fines privados. La “pequeña corrupción”, que en ocasiones es denominada “corrupción administrativa”, implica el intercambio de cantidades pequeñas de dinero y la concesión de pequeños favores por parte de funcionarios públicos de bajo nivel. Sin embargo, éstos pueden acarrear pérdidas públicas considerables cuando se suman. La diferencia esencial entre ambas es que la gran corrupción implica la distorsión de las funciones centrales del gobierno por parte de altos funcionarios públicos, mientras que la pequeña se desarrolla en el contexto del funcionamiento de la gobernanza y los entornos sociales cotidianos (ONU, 2004a).

Los datos del IEDMX apuntan a que “una de las formas de corrupción más preocupantes es la referente a corrupción a gran escala en el Poder Ejecutivo estatal, que se refiere a actos cometidos en los niveles más altos del gobierno, relacionados con desvío de recursos, enriquecimiento ilícito y licitaciones poco transparentes”. Este tipo de corrupción, medido en el indicador 2.1.1, muestra puntuaciones sistemáticamente más bajas que otras variables incluidas en la medición de ausencia de corrupción en México (World Justice Project, 2020b).

## EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para que las políticas públicas tengan éxito se requiere de una correcta planeación, que tome en cuenta las diversas fases del proceso de las políticas públicas. De acuerdo con Werner y Wegrich (2007), las fases o etapas generales de este proceso son:

1. Problematicación y establecimiento de agenda: durante esta etapa se identifican los problemas sociales que requieren de una intervención estatal y se eligen cuáles serán los temas prioritarios.
2. Formulación y toma de decisiones: durante esta etapa, los problemas y las propuestas se transforman en programas de gobierno. El diseño y la adopción de políticas incluyen la definición de objetivos y la consideración de alternativas de acción.
3. Implementación: durante esta etapa se ejecuta o aplica una política por parte de las instituciones y organizaciones responsables. Esta etapa comprende lo que sucede entre el establecimiento de una intención por parte del gobierno de hacer algo o dejar de hacer algo, y su impacto final. En esta etapa es posible que las políticas y sus intenciones muy a menudo cambien o se distorsionen, su ejecución se retrase o incluso se bloquee por completo.
4. Evaluación y terminación: durante la etapa de evaluación se analiza si la formulación de políticas contribuyó a la resolución del problema o al menos redujo su carga. La evaluación debe hacerse en función de los objetivos e impactos previstos durante el proceso de formulación. La evaluación puede llevar a la terminación de la política cuando se considera que el problema ha sido resuelto o se ha reconocido que las medidas de política adoptadas son ineficaces. Sin embargo, en la práctica, la terminación de una política se hace por recortes presupuestales o cambio de prioridades políticas.

Este marco toma en cuenta que existe una relación entre las diferentes etapas del proceso de políticas públicas, aunque rara vez este proceso se muestra con comienzos y finales bien definidos. Asimismo, en la práctica, las políticas son revisadas, controladas, modificadas y, a menudo, eliminadas; es decir, se reformulan, implementan, evalúan y adaptan constantemente. Si bien la toma de decisiones no siempre sigue esta secuencia de etapas en la práctica, este marco sirve como un tipo ideal para la planificación racional de políticas públicas (Werner y Wegrich, 2007).

## EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EXITOSAS

Además de un diseño adecuado, el éxito de las políticas públicas depende de capacidades de gestión pública, la cual asume que incluso los mejores diseños de política pública pueden ser ineficaces cuando las condiciones de los aparatos administrativos de los gobiernos presentan carencias organizativas, directivas, técnicas, y presupuestarias, así como procedimentales disfuncionales (González, 2013).

También, dentro del diseño de políticas, se debe reconocer que las políticas se eligen en condiciones de escasez fiscal y de riesgos políticos, sociales, y económicos (Aguilar, 1992). Para mitigar estos riesgos se debe incorporar el conocimiento teórico y técnico del problema, lo que requiere información especializada y confiable para identificar opciones de intervención viables y fiscalmente posibles, valorando los posibles efectos de las políticas elegidas (González, 2019).

Un modelo que recupera estas características es el desarrollado por González (2019), que se basa en el documento *Professional Policy Making for the Twenty First Century* (1999), elaborado por el Equipo Estratégico de Hechura de Políticas Públicas de la Oficina del Gabinete del Gobierno del Reino Unido. Este modelo enfatiza el uso de disciplinas científicas para definir y entender el problema, así como de marcos y procedimientos metodológicos que permitan identificar y establecer la racionalidad de las relaciones causa-efecto de sus variables a partir de la mejor evidencia disponible. Existen cinco atributos necesarios para brindar racionalidad a la acción pública estatal:

1. Conocimiento teórico del problema que permita definir en qué consiste, cuáles son sus dimensiones, variables relevantes, procesos constitutivos y efectos no deseados.
2. Marcos y procedimientos analítico-metodológicos para identificar y establecer la racionalidad de la relación causa-efecto entre sus variables y procesos, así como identificar a quién afecta, cómo y por qué.
3. Información y evidencia para documentar el tipo y la magnitud de las variables, de sus efectos en la población afectada y de su evolución futura en ausencia de intervención estatal.
4. Identificación de un conjunto reducido de causas que expliquen los efectos nocivos más amplios y profundos en la población afectada, así como cuáles son atendibles, tomando en cuenta recursos políticos, administrativos, técnicos, jurídicos y fiscales disponibles.

5. Establecimiento del conjunto de estrategias de intervención que, basadas en la mejor evidencia disponible, atiendan las causas del problema identificadas como prioritarias y viables.

Este modelo se utiliza para identificar si existe racionalidad en el diseño de las políticas estatales de control de la corrupción, además de un reconocimiento de su naturaleza sistémica. Más adelante se analizan los contenidos de los planes estatales de desarrollo con base en los primeros tres atributos de este modelo.

## ANÁLISIS DE DATOS

En el presente estudio se utilizan los resultados del IEDMX 2019-2020 para analizar cómo se relaciona la ausencia de corrupción con otras dimensiones del Estado de Derecho. Además, se presenta un análisis de conglomerados que agrupa estados según los puntajes obtenidos en los subfactores del Factor 2: Ausencia de corrupción, para identificar variables relevantes para cada grupo de estados. Posteriormente, se integran al análisis dos fuentes externas que miden, por una parte, la calidad de la información que presentan las entidades respecto al gasto ejercido conforme a sus planes presupuestarios, a través del *Índice de Calidad en la Información reportada sobre Recursos Federales Transferidos* de la SHCP; y, por otra parte, una revisión de los planes estatales de desarrollo, en la cual, mediante un análisis de contenido, se identifican los elementos que están presentes en los estados con mejor desempeño en comparación con los rezagados.

La inclusión del ICI sirve como una variable *proxy* que refleja la calidad del proceso de implementación de las políticas anticorrupción. Por su parte, el análisis de los PED se centra en la etapa de formulación y toma de decisiones, y considera algunas de las características de políticas públicas exitosas (véase: González, 2019), con el objetivo de encontrar coincidencias en la manera en la que los estados abordan operacionalmente el control de la corrupción en sus instrumentos formales de planeación. El análisis de los PED se realiza a través de las siguientes categorías: (1) si el problema de la corrupción se define de forma robusta (como un problema sistémico, multicausal y transversal a la administración pública, con vasos comunicantes en actores no estatales y materializado en redes de interacción público-privadas), (2) si las acciones propuestas para combatir la corrupción, se sustentan en normas, instituciones, sistemas, códigos y/o reglamentos formales (3a) si se utilizan indicadores para sustentar el problema con base en evidencia, y (3b) si los indicadores utilizados para dar seguimiento a las acciones propuestas en los planes son de calidad.

## LA AUSENCIA DE CORRUPCIÓN COMO COLUMNA VERTEBRAL DEL ESTADO DE DERECHO

Como ya se mencionó, el IEDMX 2019-2020 mide el Estado de Derecho a partir de ocho factores: 1) límites al poder gubernamental; 2) ausencia de corrupción; 3) gobierno

abierto; 4) derechos fundamentales; 5) orden y seguridad; 6) cumplimiento regulatorio; 7) justicia civil, y 8) justicia penal. El *Índice* utiliza un rango de 0 a 1, en donde el 1 refleja una mayor adhesión al Estado de Derecho. Los datos del Factor 2: Ausencia de corrupción, evidencian retos persistentes en todos los estados, así como diferencias entre estados, con puntuaciones que oscilan entre 0.45 (Querétaro) y 0.28 (Ciudad de México). Los puntajes desagregados por subfactor y a nivel estatal se muestran en el Cuadro 1.

**Cuadro 1** Puntajes del Factor 2: Ausencia de corrupción del *Índice de Estado de Derecho en México 2019–2020* y sus cuatro subfactores, a nivel estatal

	<b>Factor: Ausencia de corrupción</b>	<b>Subfactor 2.1 Ejecutivo</b>	<b>Subfactor 2.2 Judicial</b>	<b>Subfactor 2.3 Seguridad</b>	<b>Subfactor 2.4 Legislativo</b>
Aguascalientes	0.41	0.37	0.52	0.45	0.31
Baja California	0.38	0.38	0.49	0.36	0.30
Baja California Sur	0.36	0.33	0.45	0.36	0.29
Campeche	0.39	0.43	0.46	0.35	0.31
Chiapas	0.30	0.26	0.36	0.30	0.26
Chihuahua	0.36	0.32	0.47	0.37	0.29
Ciudad de México	0.28	0.24	0.41	0.24	0.23
Coahuila	0.35	0.33	0.45	0.35	0.28
Colima	0.41	0.41	0.49	0.43	0.31
Durango	0.31	0.28	0.45	0.25	0.27
Estado de México	0.30	0.28	0.44	0.26	0.23
Guanajuato	0.43	0.45	0.51	0.47	0.30
Guerrero	0.30	0.32	0.34	0.28	0.23
Hidalgo	0.40	0.36	0.49	0.41	0.77
Jalisco	0.31	0.31	0.35	0.29	0.27
Michoacán	0.34	0.33	0.43	0.33	0.27
Morelos	0.33	0.30	0.45	0.31	0.25
Nayarit	0.38	0.33	0.44	0.45	0.31
Nuevo León	0.40	0.37	0.50	0.40	0.32
Oaxaca	0.36	0.34	0.43	0.40	0.28
Puebla	0.32	0.38	0.36	0.28	0.24
Querétaro	0.45	0.46	0.52	0.53	0.30
Quintana Roo	0.31	0.30	0.39	0.29	0.24
San Luis Potosí	0.34	0.27	0.47	0.35	0.26
Sinaloa	0.39	0.34	0.49	0.39	0.33
Sonora	0.34	0.29	0.44	0.35	0.29
Tabasco	0.36	0.30	0.45	0.40	0.28
Tamaulipas	0.38	0.40	0.44	0.34	0.33
Tlaxcala	0.32	0.33	0.37	0.29	0.29
Veracruz	0.35	0.38	0.42	0.33	0.27

**Cuadro 1** Puntajes del Factor 2: Ausencia de corrupción del *Índice de Estado de Derecho en México 2019–2020* y sus cuatro subfactores, a nivel estatal (*continuación*)

	<b>Factor: Ausencia de corrupción</b>	<b>Subfactor 2.1 Ejecutivo</b>	<b>Subfactor 2.2 Judicial</b>	<b>Subfactor 2.3 Seguridad</b>	<b>Supfactor 2.4 Legislativo</b>
Yucatán	0.40	0.41	0.46	0.41	0.31
Zacatecas	0.44	0.43	0.56	0.45	0.30

**Fuente:** *Índice de Estado de Derecho en México 2019–2020.*

Además de ser uno de los retos principales en materia de Estado de Derecho en México, la corrupción está correlacionada, de forma estadísticamente significativa, con múltiples dimensiones del IEDMX, lo cual sugiere que una mejora sustancial en la ausencia de corrupción viene acompañada de una visión global en la administración pública y de avances sistémicos en el conjunto de las dimensiones del Estado de Derecho.<sup>1</sup>

El análisis a nivel subfactor, el cual muestra que los cuatro indicadores del Factor 2 están correlacionados entre sí de forma significativa, también indica que la corrupción es un problema sistémico, ya que permea los distintos órdenes de gobierno y diversas instituciones. En otras palabras, este análisis evidencia que la corrupción no depende de una sola persona o institución y que cualquier estrategia para su prevención y control debe ser abordada desde diversos ángulos.<sup>2</sup>

## AGRUPAMIENTO DE ENTIDADES FEDERATIVAS POR CONGLOMERADOS

Para atender un problema público tan complejo como la corrupción, se requiere de un diagnóstico basado en información especializada y confiable, que permita identificar las mejores opciones de intervención, que sean viables y fiscalmente posibles. En otras palabras, la calidad de una política pública de esta magnitud depende de una planeación robusta que defina a la corrupción y sus causas en consonancia con su naturaleza compleja (sistémica, interdependiente y transversal).

A partir de los datos del IEDMX 2019–2020 se realizó un análisis de conglomerados (o de clústeres), a fin de clasificar a los estados en seis grupos con similitudes entre sí, de acuerdo con sus puntajes en el Factor 2: Ausencia de corrupción, a nivel subfactor. El objetivo de este ejercicio fue reconocer los temas que tienen en común los estados *dentro* de su grupo y las diferencias que existen *entre* grupos, lo cual permite simplificar el análisis de los PED.<sup>3</sup> El

- 1 Mediante un análisis de correlación de Pearson, se observa que el Factor 2: Ausencia de corrupción, está correlacionado con los indicadores que miden límites al poder gubernamental (Factor 1), derechos fundamentales (Factor 4), cumplimiento regulatorio (Factor 6), justicia civil (Factor 7) y justicia penal (Factor 8).
- 2 Los resultados de las correlaciones pueden ser consultados en los anexos 1 y 2.
- 3 Este método es exploratorio, descriptivo y no inferencial, debido a que las soluciones posibles dependen de las variables que se decida integrar, la técnica que se decida emplear para el análisis y el número de grupos que se seleccione.

análisis de conglomerados se llevó a cabo en dos etapas: en la primera se determinó que existen seis grupos ( $k = 6$ ) estadísticamente distintos entre sí, de acuerdo con los puntajes a nivel subfactor; en la segunda etapa se utilizó un método de K-medias para definir a estos seis grupos según la cercanía de las medias de las variables dependientes incluidas en el análisis.

Los seis conglomerados de estados en materia de ausencia de corrupción son:

1. Mejor desempeño: estados con el promedio más alto en el Factor 2: Ausencia de corrupción, con 0.44, y en los subfactores 2.1, 2.2 y 2.3 (0.44, 0.53 y 0.49, respectivamente). Se incluyen tres estados: Guanajuato, Querétaro y Zacatecas.
2. Desempeño alto: estados con el segundo promedio más alto en el Factor 2, con 0.40, pero el mejor desempeño en el subfactor 2.4, con un puntaje de 0.32. Se incluyen seis estados: Aguascalientes, Colima, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León y Sinaloa.
3. Promedio-más: estados que se encuentran ligeramente por encima de la media en el Factor 2, con 0.38, y con un buen desempeño en los subfactores 2.1 y 2.4 (0.40 y 0.30, respectivamente). Se incluyen cinco estados: Baja California, Campeche, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.
4. Promedio-menos: estados ligeramente por debajo de la media en el Factor 2, con un puntaje promedio de 0.35, y con un desempeño deficiente en los subfactores 2.1 y 2.4 (0.31 y 0.28, respectivamente). Se incluyen nueve estados: Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Michoacán, Morelos, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora y Tabasco.
5. Desempeño bajo: estados con un promedio bajo en el Factor 2, con 0.31, pero con puntajes superiores al grupo con el desempeño más bajo en todos los subfactores, excepto el 2.2 (con 0.32). Se incluyen seis estados: Chiapas, Guerrero, Jalisco, Puebla, Quintana Roo y Tlaxcala.
6. Peor desempeño: estados con el promedio más bajo en el Factor 2, con 0.30, así como en los subfactores 2.1, 2.3, y 2.4 (0.27, 0.25, y 0.25, respectivamente). Se incluyen tres estados: Ciudad de México, Durango y Estado de México.

**Cuadro 2** Medias de las puntuaciones del Factor 2: Ausencia de corrupción, por conglomerado

Conglomerado	Estados	Factor 2: Ausencia de corrupción	Subfactores. Ausencia de corrupción en el/las...			
			2.1. Poder Ejecutivo	2.2. Poder Judicial	2.3. Instituciones de seguridad	2.4. Poder Legislativo
Mejor desempeño	GTO, QRO, ZAC	<b>0.44</b>	0.44	0.53	0.49	0.30
Desempeño alto	AGS, COL, HID, NAY, NL, SIN	<b>0.40</b>	0.36	0.49	0.42	0.32
Promedio-más	BC, CAM, TAMPS, VER, YUC	<b>0.38</b>	0.40	0.45	0.36	0.30
Promedio-menos	BCS, CHIH, COAH, MICH, MOR, OAX, SLP, SON, TAB	<b>0.35</b>	0.31	0.45	0.36	0.28

**Cuadro 2** Medias de las puntuaciones del Factor 2: Ausencia de corrupción, por conglomerado (*continuación*)

Conglomerado	Estados	Factor 2: Ausencia de corrupción	Subfactores. Ausencia de corrupción en el/las...			
			2.1. Poder Ejecutivo	2.2. Poder Judicial	2.3. Instituciones de seguridad	2.4. Poder Legislativo
Desempeño bajo	CHP, GRO, JAL, PUE, QROO, TLAX	0.31	0.32	0.36	0.29	0.26
Peor desempeño	CDMX, DUR, EDOMEX	0.30	0.27	0.43	0.25	0.25

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Índice de Estado de Derecho en México 2019-2020.

Existen similitudes entre los conglomerados y la posición que ocupan los estados en el *ranking* del Factor 2, presentados en el Cuadro 1; por ejemplo, Querétaro (0.45), Zacatecas (0.44) y Guanajuato (0.43) son los estados mejor calificados y también se encuentran en el grupo de mejor desempeño en el análisis de conglomerados. No obstante, el análisis de conglomerados va más allá de la puntuación general, al tomar en cuenta el desempeño de cada estado a nivel subfactor. Así, si solamente consideráramos la puntuación general del Factor 2, los estados con las puntuaciones más bajas serían la Ciudad de México (0.28), Chiapas (0.30), Guerrero (0.30), el Estado de México (0.30), Jalisco (0.31), Quintana Roo (0.31) y Durango (0.31); sin embargo, el conglomerado con peor desempeño, que toma en cuenta el desempeño a nivel subfactor, solamente incluye a la Ciudad de México, al Estado de México y a Durango.

## AUSENCIA DE CORRUPCIÓN Y EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UN MODELO PARA EL ANÁLISIS DE LAS PRESCRIPCIONES EN MATERIA ANTICORRUPCIÓN EN LOS PLANES DE DESARROLLO ESTATALES

Un paso importante para el control de la corrupción en México ha sido la implementación del conjunto de leyes generales que sustentaron la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, el cual establece que las autoridades estatales, en coordinación con los demás órdenes de gobierno, deben prevenir, investigar y sancionar las faltas administrativas y los hechos de corrupción.

La importancia del análisis de políticas locales radica en que, si bien es necesaria una coordinación central para establecer roles estratégicos y responsabilidades en el diseño de acciones contra la corrupción, la planeación a nivel estatal es particularmente relevante para atender las necesidades en cada nivel gubernamental, de acuerdo con el *Eastern Partnership-Council of Europe Facility Project on Good Governance and Fight against Corruption* (EPC) (CDE, 2012).

En esta sección se analizan los contenidos de los planes estatales de desarrollo o planes de gobierno como una medida de la capacidad de planeación de los gobiernos estatales, para contrastar los resultados del conglomerado de entidades con mejor desempeño y el grupo con peor desempeño en el Factor 2: Ausencia de corrupción, del IEDMX. Los estados pertenecientes al conglomerado con mejor desempeño son Querétaro, con un puntaje de 0.45 en el Factor 2; Zacatecas, con 0.44, y Guanajuato, con 0.43. Por otro lado,

los estados pertenecientes al conglomerado con bajo desempeño son Durango, con 0.31 de calificación; el Estado de México, con 0.30, y la Ciudad de México, con 0.28.<sup>4</sup>

Los PED son los documentos en los que se definen los ejes, los objetivos, las estrategias y las líneas de acción del gobierno en turno.<sup>5</sup> Aunque los artículos 9° y transitorio segundo de la Ley de Planeación establecen que los estados deberán adecuar sus leyes para planear y conducir sus actividades en concordancia con los objetivos y las prioridades de la planeación nacional de desarrollo, es importante resaltar que los planes estatales están regulados por las constituciones y leyes de planeación locales, por lo que su metodología de elaboración y contenido pueden variar en cada estado. El plan estatal de Querétaro no pudo ser incluido en este análisis debido a que su Ley de Planeación, a diferencia de las de los otros estados, no contempla la inclusión de un diagnóstico ni de metas en el PED, por lo que no se ajusta a las categorías definidas para este análisis. Se pudo verificar que la entidad sí cuenta con previsiones de planeación robustas, pero no a nivel PED, sino a nivel programático (Matrices de Indicadores para Resultados o MIR), las cuales no resultan comparables como objeto de estudio con los PED.<sup>6</sup>

En este análisis cualitativo se definieron categorías analíticas con base en los atributos necesarios para dar racionalidad a la acción estatal, según el modelo de políticas públicas exitosas (véase: González, 2019). De este modelo se toman las siguientes características: 1) si el problema de la corrupción se define de forma robusta (como un problema sistémico, multicausal y transversal a la administración pública, con vasos comunicantes en actores no estatales y materializado en redes de interacción público-privadas); 2) si sus previsiones programáticas anticorrupción se apoyan en normas, instituciones, sistemas, códigos y/o reglamentos formales; 3a) si existe información y evidencia para documentar el problema mediante indicadores, y 3b) si los indicadores de monitoreo son medibles, realizables, relevantes y acotados en el tiempo.

Estas categorías buscan diferenciar a los estados con una planeación robusta de aquellos que tienen una planeación precaria. Para fines de este análisis, y reconociendo que los

---

4 Los planes revisados fueron: Plan Estatal de Desarrollo Querétaro 2016-2021, Programa de Gobierno 2018-2014 del Estado de Guanajuato, Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021 de Zacatecas, Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023, Programa de Gobierno 2019-2024 de la Ciudad de México, y el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 del Estado de Durango. El análisis de los PED se enfocó en los planes estatales vigentes, por lo que la implementación y el avance en sus acciones pueden variar de acuerdo con el inicio de cada administración estatal.

5 De acuerdo con el Coneval, los instrumentos de planeación son elementos necesarios para la toma de decisiones que “fomenten la transparencia y rendición de cuentas en el uso de recursos públicos” (Coneval, 2018).

6 Resalta, sin embargo, que su plan incluye acciones relacionadas con esta materia: por ejemplo, el objetivo del eje 5 (Querétaro con buen gobierno) es “Lograr que con una gestión pública eficaz, eficiente, transparente y austera se financie el desarrollo y éste se traduzca en mejor calidad de vida de la población queretana”, y se incluyen tres estrategias para este fin (estabilidad de las finanzas del estado, fortalecimiento de una gestión transparente y que rinda cuentas, y fomento de la eficiencia gubernamental), cada una con múltiples planes de acción. Las acciones, los indicadores y los supuestos causales que ordenan estas estrategias están contenidos en la Matriz de Indicadores de Resultados del Programa de Prevención, Vigilancia, Control y Evaluación de la Gestión Pública de la Secretaría de la Contraloría.

planes de gobierno son documentos de los cuales se derivan instrumentos más concretos, como los planes sectoriales o los planes institucionales, la medición de las categorías se adecuó al nivel de especificidad con el que se desglosan los ejes de acción en los planes de gobierno, por lo que no se incluyen aspectos relacionados con la plausibilidad de la implementación de las políticas.

La **primera categoría**, conocimiento del problema, se refiere a la inclusión del control de la corrupción como un tema prioritario en el plan, además de si es reconocido como un problema sistémico, multicausal y materializado en redes de interacción público-privadas. Específicamente, si su abordaje es transversal, con una identificación precisa de los principales núcleos o ámbitos problemáticos, o bien, si se limita a un abordaje etéreo como parte de un problema de la administración pública en general. En este análisis se espera que la corrupción sea considerada como un problema con la importancia necesaria para ser incluido en el plan y que se reconozca su presencia en áreas más específicas que la administración pública general.<sup>7</sup>

Esta primera categoría se operacionaliza al especificar si se incluyó el tema de la corrupción en el PED (sí/no). Adicionalmente, se analizan los temas en los que enmarcan el problema, al codificarlo como monotemático (si se menciona en un eje) o multitemático (si se menciona en dos ejes o más). Dentro de esta categoría también se identifica si el plan incluye fortalecer el Sistema Estatal Anticorrupción o el Sistema Municipal Anticorrupción, lo cual se considera como un “enfoque sistémico”, mientras que los estados que no mencionan ningún sistema se definen como “enfoque de responsabilidad única en el Ejecutivo”.

La **segunda categoría**, sustento normativo, se refiere a si las acciones propuestas para combatir la corrupción se sustentan en normas, instituciones, sistemas, códigos y/o reglamentos formales. En seguimiento con el marco del modelo propuesto, esta categoría busca identificar si los planes siguen una racionalidad entre los procesos constitutivos de las políticas, que deberían estar sustentadas normativamente y reconocer la importancia de coordinación entre los organismos estatales en el control de la corrupción, así como referir instrumentos específicos de políticas públicas en su abordaje. Esto se operacionaliza en una variable dicotómica que especifica si los PED incluyen leyes, códigos, normas, reglamentos o sistemas referidos al control de la corrupción.

La **tercera categoría** muestra si existe información y evidencia para documentar el problema mediante indicadores (3a) y si se incluyen indicadores de calidad para monitorear el progreso de las políticas de control de corrupción (3b), ya que el modelo propuesto señala el establecimiento de estrategias de intervención basadas en evidencia como un atributo positivo en el diseño de políticas públicas (González, 2019).

La **categoría 3a**, indicadores de diagnóstico, considera si existen indicadores de fuentes externas y rigurosas que permitan generar un diagnóstico del problema de la corrupción, además de si se siguió un procedimiento analítico para la identificación del problema.

---

7 El Cuadro que resume la operacionalización de estas categorías se puede consultar en el Anexo 3 (*vide infra* p. 50), mientras que el contenido detallado de los PED relacionado con el tema de control de la corrupción puede encontrarse en el Anexo 4 (*vide infra* p. 51).

Lo anterior se operacionaliza en una variable dicotómica que especifica si los PED incluyen indicadores de fuentes externas y rigurosas que permitan generar un diagnóstico del problema de la corrupción.

La **categoría 3b**, calidad de los indicadores de monitoreo, profundiza en la valoración de los indicadores e identifica la calidad de las herramientas para dar seguimiento a las acciones propuestas en los planes. La sistematización de esta categoría se basa en el modelo SMART del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009), que define las características que deben tener los indicadores de objetivos para “garantizar que aporten información del logro del objetivo al cual se encuentran asociados” (Coneval, 2014). Estas características son: especificidad (S, del inglés *Specific*), que sean medibles (M), realizables (A, del inglés *Achievable*), relevantes (R) y acotados en el tiempo (T, del inglés *Timely*). En el estudio de los PED, en el que se incluyen objetivos, metas y estrategias, se revisó que los indicadores meta cumplieran con estos atributos, dada la heterogeneidad en los planes al estructurar las acciones para cada eje temático de gobierno.

## RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LOS PLANES ESTATALES DE DESARROLLO

Con respecto a la **primera categoría**, conocimiento del problema, destaca que los cinco estados analizados reconocen que la corrupción es un problema que debe ser atendido y enfatizan áreas específicas de acción. Igualmente, cuatro estados utilizan datos para hacer este diagnóstico general (con excepción de la Ciudad de México). Sin embargo, existen diferencias significativas entre los atributos de diseño de sus respectivos PED en materia anticorrupción cuando se les analiza a la luz del marco analítico antes descrito. Estos resultados se resumen en el Cuadro 3 (*vide infra* p. 39).

En el caso del conglomerado de entidades con el mejor desempeño en el Factor 2: Ausencia de corrupción (Guanajuato y Zacatecas), el plan de Guanajuato plantea emprender acciones para controlar la corrupción en la administración pública del Ejecutivo, las dependencias de procuración e impartición de justicia y áreas como la venta ilegal de hidrocarburos y la regulación energética. Esta identificación de áreas de atención puntuales facilita el diseño de líneas de acción programáticas concretas para el control de la corrupción. Por su parte, el plan de Zacatecas reconoce que la corrupción debe atenderse más allá del Ejecutivo estatal, como en los procesos de impartición de justicia, lo que denota una concepción de la corrupción con perspectiva sistémica.

Los estados en el conglomerado con peor desempeño en el Factor 2: Ausencia de corrupción (Ciudad de México, Durango y Estado de México), problematizan a la corrupción de manera superficial. En el plan del Estado de México, por ejemplo, se menciona que debe atenderse la corrupción en trámites urbanos, el sistema penitenciario y el rubro de seguridad, aunque no hay referencia a los indicadores que llevaron a esa identificación del problema. En el plan de gobierno de la Ciudad de México se plantea atender la corrupción en el sector inmobiliario, en la regulación de trámites y en la impartición de justicia; sin embargo, no se incluyen datos del estado actual de estos problemas. En el caso de Durango, la corrupción se engloba como un problema de la administración pública en general sin identificar áreas puntuales.

Esta diferencia en el abordaje de la corrupción es relevante porque la comprensión de la naturaleza del problema por atender es un primer paso importante en la planeación de políticas (González, 2019). Por lo tanto, se valoran positivamente los casos en los que el control de la corrupción se aborda de forma sistémica, reconociendo las áreas específicas que requieren particular atención en el contexto estatal. En el caso de la corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) señala que, para ser más efectivas, las estrategias anticorrupción deben cubrir todas las áreas en las que la corrupción puede ocurrir (ONU, 2004b).

Con respecto a la **segunda categoría**, sustento normativo, se identificó que el desempeño de los estados en ausencia de corrupción (Factor 2 del IEDMX) muestra una relación con la normativa en la que se enmarcan las acciones para su control. En específico, se observa que en los planes de los estados en el conglomerado mejor evaluado se define a los actores responsables de llevar a cabo las acciones propuestas para controlar la corrupción dentro de dependencias específicas, más allá de los sistemas anticorrupción. Además, los estados con mejor desempeño incluyeron dependencias estatales para coadyuvar en el control de la corrupción, especialmente instancias cuyo objetivo es monitorear el impacto de las estrategias implementadas. Por otro lado, se aprecia que los estados en el conglomerado con puntuaciones más bajas refieren acciones para desincentivar, disminuir y sancionar la corrupción, pero no se transforman en normas particulares, como sucede en los estados con mejores puntajes.

En el caso de Guanajuato, por ejemplo, se señalan las dependencias y secretarías responsables de atender cada objetivo (como la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas o la Secretaría de Finanzas), mientras que el plan de Zacatecas propone la creación de sistemas (como el Sistema Integral de Gestión Pública). Ambos estados también mencionan la inclusión de su respectivo Sistema de Evaluación Estatal como parte de la consecución de metas. Esto reconoce a los actores relevantes en el combate a la corrupción y asigna tareas que permiten monitorear progresos particulares e identificar áreas de mejora de los actores responsables, lo que abona a la rendición de cuentas de los actores involucrados. Guanajuato también contempla la integración del Sistema Estatal Anticorrupción y los comités de Denuncia Ciudadana y de Ética a las estrategias en el control de la corrupción, y enmarca las acciones propuestas para combatirla en la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos. Por su parte, Zacatecas enmarca sus estrategias en el Sistema Estatal Anticorrupción, al que se añade el Sistema Municipal Anticorrupción, el Sistema Integral de Gestión y el Sistema Estatal de Evaluación. Esto asegura que las acciones propuestas estén dentro de un marco válido y puedan llevarse a cabo sin socavar otras leyes.

En contraste, en el PED del Estado de México, si bien se menciona el papel del Sistema Estatal Anticorrupción y las acciones con las que se fortalecerá, no se especifica cómo las dependencias existentes participarán en acciones de control de la corrupción ni se asignan tareas con metas monitoreables. El plan de la Ciudad de México tampoco encuadra las acciones para combatir la corrupción en lineamientos específicos ni menciona a las entidades gubernamentales que participarán en su implementación. Durango muestra ciertas fortalezas en el tema, ya que plantea la homologación de bases para implementar el Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Fiscalización en el

estado, y contempla crear una Fiscalía Anticorrupción Estatal e implementar un Sistema de Control y Responsabilidades de las personas servidoras públicas. Sin embargo, en lo referente a la creación de la Fiscalía Anticorrupción, no profundiza en su conformación ni funcionamiento. Así, existe una brecha entre la asignación de responsabilidades a cada actor y la coordinación entre las dependencias con sistemas creados para el control de la corrupción. Esto sugiere que los estados que identifican los organismos que participan en la implementación de acciones anticorrupción y se apegan más a un modelo racional de políticas públicas, tienden a mostrar un mejor desempeño en materia de ausencia de corrupción.

Con respecto a la **categoría 3a**, indicadores de diagnóstico, el plan de Guanajuato incluye cifras de la percepción ciudadana de los niveles de corrupción, además de mapas de causalidad entre la corrupción y sus efectos en temas sustantivos para justificar la atención de la corrupción en áreas específicas. Asimismo, Zacatecas utiliza datos como el Índice de Información Presupuestal Estatal 2016 del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) para resaltar la magnitud del problema de transparencia en la entidad.

Por otro lado, en el conglomerado de estados con peor desempeño, el diagnóstico del problema de la corrupción con base en evidencia resulta limitado. En el plan del Estado de México se utilizan datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), aunque no hay referencia a los indicadores diagnósticos que llevaron a la identificación de problemas específicos, como la corrupción en trámites urbanos, sistema penitenciario y seguridad. El plan de la Ciudad de México tampoco incluye datos de corrupción en los temas que menciona, como la corrupción en el sector inmobiliario, la regulación de trámites y la impartición de justicia. Durango también utiliza datos de la ENCIG para englobar el problema de la corrupción, pero no identifica áreas puntuales de acción con indicadores de diagnóstico.

En la **categoría 3b**, calidad de indicadores de monitoreo, la diferencia más evidente entre los conglomerados analizados es la presencia, la alineación y los atributos de los indicadores para medir el avance de las acciones anticorrupción. Según el Coneval, los indicadores “deben representar la relación de dos o más variables a fin de que sea más fácil analizar los resultados alcanzados por un programa” (Coneval, 2013). Así, la incorporación de indicadores provee elementos para fortalecer las acciones emprendidas por los gobiernos y constituye un elemento fundamental en la rendición de cuentas.

En el conglomerado de los estados mejor evaluados se utilizan más indicadores para medir el avance de sus objetivos en comparación con los planes de los estados en el conglomerado peor evaluado. Todos los planes revisados, con excepción del de la Ciudad de México, hacen un diagnóstico general del panorama estatal en materia de corrupción con base en datos; sin embargo, no todos exponen los objetivos, las acciones y los indicadores que conducirán a la resolución del problema y que permitirán su monitoreo.

En los planes de Guanajuato y Zacatecas, además de incluir objetivos relacionados con el control de la corrupción, se enumeran las acciones o pasos intermedios que se implementarán para llegar a sus objetivos, también se incluyen indicadores que son específicos, medibles, realizables, relevantes y acotados en el tiempo. Por ejemplo, en Guanajuato se recurre al porcentaje de sanciones sobre procedimientos de responsabilidad administrativa como indicador de la efectividad del Sistema de Seguridad Estatal y, en Zacatecas,

se utiliza la calificación en el Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal como indicador de la transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, una área de oportunidad identificada en el plan de Zacatecas es que los indicadores no están explícitamente relacionados con los objetivos y las estrategias planteadas, por lo que incluir esta alineación resultaría útil para hacer más eficiente la evaluación del progreso de sus políticas.

En el plan de Durango se incluyen indicadores para los objetivos relacionados con la corrupción en la administración pública, pero los indicadores no cuentan con las características que se consideran indispensables para ser monitoreables. Por ejemplo, la estrategia asociada con el objetivo “Prevenir y combatir la corrupción” es la consolidación del Sistema Anticorrupción, mientras que su indicador es la tasa de incidencia de corrupción por cada 100 habitantes. No obstante, este indicador no cuenta con parámetros de medición, no se acota en el tiempo y no se menciona la fuente de la que se obtendrá el dato.

El PED del Estado de México menciona como meta “Fortalecer el Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de México y Municipios” y los indicadores alineados son el número de ciudadanos víctimas de sobornos por parte de servidores públicos y la percepción sobre corrupción del gobierno, pero dichos indicadores necesitan establecer los valores de referencia de su medición y acotar la temporalidad. Finalmente, la Ciudad de México propone como uno de sus objetivos “Erradicar la corrupción, fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas”, pero no menciona ningún indicador para dar seguimiento a este objetivo.

En resumen, destaca que la mayoría de los estados menciona el tema de la corrupción en dos o más ejes temáticos de sus PED; sin embargo, sólo Zacatecas y Guanajuato tratan este tema como un problema sistémico que se debe controlar en distintos frentes y niveles. También, puede observarse que todos los PED analizados incluyen leyes, normas, reglamentos o sistemas referidos al control de la corrupción. En cuanto a la elaboración del diagnóstico, que ayuda a saber dónde y cómo se encuentran las entidades respecto a este problema, solamente la Ciudad de México omite esta investigación en el documento.

Destaca que el planteamiento de objetivos, metas, estrategias e indicadores para controlar la corrupción es heterogéneo y existen diversas áreas de oportunidad en materia de planeación en los conglomerados con peor desempeño. Guanajuato y Zacatecas destacan como las entidades federativas con una planeación más detallada en su planteamiento de objetivos y metas, del conjunto de PED analizados.

La suma de estos hallazgos sugiere que los planes de políticas que reconocen a la corrupción como un problema transversal, que señalan las interacciones y responsabilidades de los actores, sistemas y normativas que interactuarán para el control de la corrupción; y que cuentan con objetivos claros y medibles, son fundamentales para la obtención de resultados favorables en el control de la corrupción. En este sentido, la planeación de las políticas constituye un ejercicio de rendición de cuentas, al identificar a los actores gubernamentales responsables de la implementación y proveer instrumentos de medición para dar seguimiento al progreso de las medidas emprendidas. Así, se reafirma la importancia de la planeación gubernamental como punto de partida en la concreción de acciones en materia de control de corrupción.

**Cuadro 3** Resumen de hallazgos del análisis cualitativo de los PED en los conglomerados con mejor y peor desempeño en materia anticorrupción

Estado	Conocimiento del problema (abordaje de la corrupción en el PED)	Sustento normativo (leyes, códigos, normas, reglamentos o sistemas referidos al control de la corrupción)	Indicadores de diagnóstico	Calidad de los indicadores de monitoreo
Zacatecas	Sí lo incluye	Sí incluye	Sí usan	Sí lo es (S)
	Multitemático			Sí lo asigna (Sb)
	Enfoque sistémico			Sí los tiene (M)
				Sí es realista (A)
Sí lo es (R)				
Sí lo delimitan en el tiempo (T)				
Guanajuato	Sí lo incluye	Sí incluye	Sí usan	Sí lo es (S)
	Multitemático			Sí lo asigna (Sb)
	Enfoque sistémico			Sí los tiene (M)
				Sí es realista (A)
Sí lo es (R)				
Sí lo delimitan en el tiempo (T)				
Durango	Sí lo incluye	Sí incluye	Sí usan	No lo es (S)
	Multitemático			No lo asigna (Sb)
	Enfoque sistémico			No los tiene (M)
				No es realista (A)
Sí lo es (R)				
No lo delimitan en el tiempo (T)				
Estado de México	Sí lo incluye	Sí incluye	Sí usan	No lo es (Sb)
	Multitemático			No lo asigna (S)
	Enfoque de responsabilidad única en el Ejecutivo			No los tiene (M)
				No es realista (A)
Sí lo es (R)				
No lo delimitan en el tiempo (T)				

**Cuadro 3** Resumen de hallazgos del análisis cualitativo de los PED en los conglomerados con mejor y peor desempeño en materia anticorrupción (*continuación*)

Estado	Conocimiento del problema (abordaje de la corrupción en el PED)	Sustento normativo (leyes, códigos, normas, reglamentos o sistemas referidos al control de la corrupción)	Indicadores de diagnóstico	Calidad de los indicadores de monitoreo
Ciudad de México	Sí lo incluye	Sí incluye	No usan	No lo es (S)
	Monotemático			No lo asigna (Sb)
	Enfoque de responsabilidad única en el Ejecutivo			No los tiene (M)
				No es realista (A)
				Sí lo es (R)
	No lo delimitan en el tiempo (T)			

Específicos (S), asignados (Sb), medibles (M), alcanzables (A), relevantes (R), limitados en el tiempo (T).

**Fuente:**  
Elaboración propia.

## LÍMITES AL ANÁLISIS DE LOS PLANES DE DESARROLLO COMO PLANEACIÓN DE POLÍTICAS PARA CONTROLAR LA CORRUPCIÓN

Se deben reconocer las limitaciones de utilizar los planes de desarrollo o de gobierno para el análisis de las políticas anticorrupción locales. En primer lugar, éste es un análisis cualitativo de los PED en cinco estados y no está orientado a establecer generalizaciones, aunque estos resultados son útiles para ilustrar las tendencias de cómo la planeación estructurada y alineada de actores, objetivos y metas plasmados en los planes estatales de desarrollo es un paso en el desarrollo de políticas de control de la corrupción.

Aunque los PED son documentos prospectivos para la conducción del gobierno, su finalidad principal es establecer guías para el desarrollo integral de las entidades. Las leyes de los estados analizados no obligan a los gobiernos a considerar el control de la corrupción como un eje conductor, lo que deja a discreción de cada administración su priorización.<sup>8</sup> Con la información analizada, la relevancia dada al control de la corrupción dentro de los PED no puede atribuirse a una causa, ya que puede deberse a factores como la voluntad política, las capacidades gubernamentales o la existencia de otros documentos y leyes elaborados específicamente para guiar las acciones anticorrupción.

De la misma forma, en cumplimiento con el artículo 115 constitucional, la planeación estatal debe alinearse con la planeación de desarrollo federal, por lo que la importancia que se otorgue al control de la corrupción puede variar dependiendo de las prioridades

<sup>8</sup> De acuerdo con la Ley de Planeación del Estado de Querétaro; Ley de Planeación del Estado de México y Municipios; Ley de Planeación del Estado de Zacatecas y sus Municipios; Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato; Ley de Planeación del Estado de Durango, y Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México.

nacionales vigentes en el momento de la elaboración de los planes. Las reformas constitucionales que crearon el Sistema Nacional Anticorrupción, por ejemplo, fueron promulgadas en mayo de 2015, mientras que las leyes secundarias fueron publicadas en 2016, por lo que los planes de desarrollo elaborados previo a esta coyuntura pueden dar menos relevancia al control de la corrupción que los estados cuyos planes se escribieron posterior al mandato constitucional.

También es importante retomar que el éxito de las políticas públicas no depende exclusivamente de su diseño técnico, también de las capacidades de gestión pública, es decir, las condiciones de los aparatos administrativos gubernamentales. Un análisis debe considerar simultáneamente la dimensión de política y la de gestión pública para ser más preciso en identificar fortalezas y debilidades en diferentes etapas del proceso de políticas públicas, tanto en la planeación como en la implementación y ejecución de acciones para el control de la corrupción, derivando en recomendaciones integrales. Por ello, en la siguiente sección se incluye un análisis que se centra en la efectividad de los estados en la etapa de implementación de las políticas de control de la corrupción.

## MEDIR LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES: REPORTES DE RECURSOS FEDERALES TRANSFERIDOS COMO INDICADORES DE IMPLEMENTACIÓN

Las políticas de transparencia y rendición de cuentas son un eje central en los esfuerzos para controlar la corrupción. Según Fierro (2015), es necesario planear con enfoque de resultados en los que se definan los planes de acción, los órganos responsables y las metas. Esto permitiría un uso más transparente y racional de los recursos públicos.

Un ejemplo de dónde es necesaria una coordinación con múltiples actores (gobierno federal y gobiernos locales, Poder Legislativo y Ejecutivo en la asignación y uso de recursos públicos) es el presupuesto derivado de los recursos federales que se transfieren a entidades federativas y que son previamente aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). En el artículo 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) se señala que los recursos federales aprobados para ser transferidos a los estados y a su vez a municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México deberán estar sujetos a los mismos lineamientos de evaluación que el resto del gasto federal. Por este motivo, deberán estar sujetos a la presentación de reportes trimestrales de la gestión e indicadores estratégicos del ejercicio de los recursos. Asimismo, la evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas para conocer los resultados de la aplicación de los recursos de acuerdo con el artículo 110 de la misma ley.

Para cumplir con dichos lineamientos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha generado el *Índice de Calidad en la Información reportada sobre Recursos Federales Transferidos*. Este índice mide la calidad de los informes presentados por los gobiernos locales con el objetivo de evaluar la transparencia de la información reportada sobre el ejercicio, destino y resultado de estos recursos (SHCP, 2020). En este análisis se utiliza esta herramienta como un indicador *proxy* en materia de implementación, ya que valora las prácticas de transparencia y rendición de cuentas de las entidades federativas al reportar trimestralmente,

de forma clara y precisa, el ejercicio, destino y los resultados obtenidos con los recursos federales transferidos.

En concreto, el ICI mide:

1. Gestión de programas y proyectos de inversión: este indicador permite conocer si los gobiernos locales dan seguimiento trimestral a los programas financiados por recursos federales y lo reportan de forma consistente.
2. Consistencia financiera de recursos transferidos: este componente mide que los gobiernos locales reporten la totalidad de los recursos federales que les son transferidos.<sup>9</sup> Para ello, revisan las diferencias entre lo que las entidades federativas reportan como recaudado por los programas que les transfieren recursos federales y lo que la SHCP reporta como transferido en el periodo correspondiente.
3. Indicadores: esta variable mide la proporción de metas y avances de los indicadores que se debieron de registrar, pero que no se registraron o presentan inconsistencias, del total de registros que se debieron realizar. Este componente no mide la calidad del indicador o que el cálculo sea correcto, se centra en que el reporte se haga correctamente de acuerdo con lo que las dependencias correspondientes definieron previamente como metas y avances del programa. Los indicadores son establecidos por las dependencias coordinadoras de los fondos y son registrados en el Módulo Presupuesto basado en resultados del Portal de la SHCP.

El ICI no evalúa el impacto del gasto, sino que mide la capacidad de las entidades para reportar de forma clara, organizada y a través de indicadores sobre los recursos federales que se les transfieren. El ICI muestra la calidad y completitud con que se presentan los reportes, así como la capacidad de los estados para comunicar cuánto dinero se recibió, qué se hizo con él y qué metas se han cumplido, lo cual es la base de una rendición de cuentas efectiva y es clave para implementar mejoras o sanciones. Así, la claridad de los reportes de los estados (medida por medio del ICI) puede indicar mejores capacidades institucionales en torno a la transparencia y rendición de cuentas y, por ende, en el control de la corrupción. Este hallazgo también confirma que la información sobre el grado de avance en determinada política pública es clave para la rendición de cuentas efectiva.

A continuación se muestra un análisis de la relación entre la calidad en la forma de reportar la gestión de los recursos federales y el Factor 2: Ausencia de corrupción, del IEDMX, a nivel estatal. Los cuadros 4 y 5 muestran los resultados de las pruebas de correlaciones entre el ICI, el factor y los subfactores de ausencia de corrupción del IEDMX. Para estas pruebas se toma en cuenta el periodo temporal de cada indicador, por lo que se realizaron dos ejercicios correspondientes a las dos versiones del IEDMX, uno para el 2018 y otro para 2019-2020. En este análisis se identificó una relación positiva y significativa entre el puntaje del Factor 2: Ausencia de corrupción, y el ICI. Esta relación es más pronunciada

---

<sup>9</sup> Recursos federales transferidos mediante subsidio, convenio o Fondo de Aportaciones Federales.

durante el cuarto y último trimestre, periodo durante el cual se cierra el año fiscal y se busca ejercer por completo los recursos. Esto ocurre tanto en 2019 como en 2018.

**Cuadro 4** Correlaciones de los subfactores del Factor 2: Ausencia de corrupción del Índice de Estado de Derecho en México 2019–2020 con el ICI 2019

		<b>Factor 2: Ausencia de corrupción</b>	<b>Subfactor 2.1. Ausencia de corrupción en el Ejecutivo</b>	<b>Subfactor 2.2. Ausencia de corrupción en el Judicial</b>	<b>Subfactor 2.3. Ausencia de corrupción en las instituciones de seguridad</b>	<b>Subfactor 2.4. Ausencia de corrupción en el Legislativo</b>
ICI_ global_1T2019	Correlación de Pearson	0.326	0.249	.385(*)	0.245	0.25
	Sig. (bilateral)	0.069	0.169	0.030	0.177	0.16
	N	32	32	32	32	32.00
ICI_ global_2T2019	Correlación de Pearson	.351(*)	0.293	0.335	0.282	0.32
	Sig. (bilateral)	0.049	0.103	0.061	0.117	0.07
	N	32	32	32	32	32.00
ICI_ global_3T2019	Correlación de Pearson	.468(**)	.380(*)	.440(*)	.400(*)	.409(*)
	Sig. (bilateral)	0.007	0.032	0.012	0.023	0.02
	N	32	32	32	32	32.00
ICI_ global_4T2019	Correlación de Pearson	.462(**)	.396(*)	.474(**)	.362(*)	.368(*)
	Sig. (bilateral)	0.008	0.025	0.006	0.042	0.04
	N	32	32	32	32	32.00

\*\* La correlación es significativa al nivel 0.01 (bilateral).

\* La correlación es significante al nivel 0.05 (bilateral).

**Fuente:** Elaboración propia con datos del ICI 2019 y del Índice de Estado de Derecho en México de 2019–2020.

**Cuadro 5** Correlaciones de los subfactores del Factor 2: Ausencia de corrupción del Índice de Estado de Derecho en México 2018 con el ICI 2018

		<b>Factor 2: Ausencia de corrupción</b>	<b>Subfactor 2.1. Ausencia de corrupción en el Ejecutivo</b>	<b>Subfactor 2.2. Ausencia de corrupción en el Judicial</b>	<b>Subfactor 2.3. Ausencia de corrupción en las instituciones de seguridad</b>	<b>Subfactor 2.4. Ausencia de corrupción en el Legislativo</b>
ICI_ global_1T2018	Correlación de Pearson	.355(*)	0.222	.370(*)	0.290	0.306
	Sig. (bilateral)	0.046	0.221	0.037	0.108	0.088
	N	32	32	32	32	32
ICI_ global_2T2018	Correlación de Pearson	0.188	-0.023	0.325	0.211	0.112
	Sig. (bilateral)	0.303	0.901	0.070	0.247	0.543
	N	32	32	32	32	32

**Cuadro 5** Correlaciones de los subfactores del Factor 2: Ausencia de corrupción del Índice de Estado de Derecho en México 2018 con el ICI 2018 (continuación)

		Factor 2: Ausencia de corrupción	Subfactor 2.1. Ausencia de corrupción en el Ejecutivo	Subfactor 2.2. Ausencia de corrupción en el Judicial	Subfactor 2.3. Ausencia de corrupción en las instituciones de seguridad	Subfactor 2.4. Ausencia de corrupción en el Legislativo
ICI_ global_3T2018	Correlación de Pearson	0.266	0.065	0.334	0.305	0.154
	Sig. (bilateral)	0.142	0.725	0.062	0.090	0.399
	N	32	32	32	32	32
ICI_ global_4T2018	Correlación de Pearson	.382(*)	0.130	.453(**)	.393(*)	0.289
	Sig. (bilateral)	0.031	0.479	0.009	0.026	0.109
	N	32	32	32	32	32

**Fuente:** Elaboración propia con datos del ICI 2019 y del Índice de Estado de Derecho en México de 2019-2020.

\*\* La correlación es significativa al nivel 0.01 (bilateral).

\* La correlación es significante al nivel 0.05 (bilateral).

Como nota, también se realizó un análisis de correlación entre los tres componentes del ICI (gestión de proyectos, consistencia financiera e indicadores), de los resultados en el cuarto trimestre del año, y el Cuadro 6 muestra que dichos componentes también tienen una relación con un mejor desempeño en el control de la corrupción.

**Cuadro 6** Correlaciones del Factor 2: Ausencia de corrupción del Índice de Estado de Derecho en México 2019-2020 con indicadores del ICI 2019

		2019 Factor 2: Ausencia de corrupción	2018 Factor 2: Ausencia de corrupción		
ICI_global2019	Correlación de Pearson	.462(**)	ICI_global2018	Correlación de Pearson	.382(*)
	Sig. (bilateral)	0.008		Sig. (bilateral)	0.031
	N	32		N	32
ICI_gestion2019	Correlación de Pearson	.439(*)	ICI_gestion2018	Correlación de Pearson	0.315
	Sig. (bilateral)	0.012		Sig. (bilateral)	0.079
	N	32		N	32
ICI_financiero2019	Correlación de Pearson	0.342	ICI_financiero2018	Correlación de Pearson	.379(*)
	Sig. (bilateral)	0.056		Sig. (bilateral)	0.033
	N	32		N	32
ICI_Indicadores2019	Correlación de Pearson	0.266	ICI_Indicadores2018	Correlación de Pearson	.425(*)
	Sig. (bilateral)	0.142		Sig. (bilateral)	0.015
	N	32		N	32

**Fuente:** Elaboración propia con datos del ICI 2018 y 2019.

\*\* La correlación es significativa al nivel 0.01 (bilateral).

\* La correlación es significante al nivel 0.05 (bilateral).

El ICI mide las capacidades de los estados de informar sobre el ejercicio, el destino y los resultados de los recursos federales que reciben, por lo que se consideró como un indicador *proxy* de la implementación exitosa de políticas públicas. En este análisis se encontró que existe una relación estrecha entre el ICI y el desempeño de los estados en materia de ausencia de corrupción en el IEDMX, lo cual sugiere que los estados que reportan de manera clara y transparente cómo usan los recursos públicos serán más efectivos en el control de la corrupción.

## CONCLUSIONES

El presente trabajo analizó la relevancia del fenómeno de la corrupción con base en el cumplimiento del Estado de Derecho en los 32 estados del país. Un ejercicio de correlaciones entre los ocho factores del IEDMX muestra que la corrupción es un fenómeno que cruza de forma transversal a otras dimensiones del Estado de Derecho. Esto sugiere que las estrategias para controlar la corrupción también fortalecerán otras áreas del Estado de Derecho.

Posteriormente, se analizó la relación entre el desempeño del Factor 2: Ausencia de corrupción, del IEDMX, y dos variables clave del enfoque de políticas públicas: las capacidades de planeación y de implementación de políticas públicas. Para medir las capacidades de planeación se realizó un análisis de contenido de los planes estatales de desarrollo de cinco entidades federativas, de acuerdo con su desempeño en el Factor 2 del IEDMX: dos entidades en el grupo o conglomerado con mejor desempeño (Guanajuato y Zacatecas) y tres estados en el grupo con peor desempeño (Durango, Estado de México y Ciudad de México). El análisis de contenido muestra que algunas características fundamentales para la obtención de resultados favorables en el control de la corrupción incluyen la planificación de políticas estructuradas que reconocen a la corrupción como un problema transversal, que señalan las interacciones y responsabilidades de los actores, los sistemas y las normativas que interactuarán para el control de la corrupción, que fundamentan el problema en indicadores y que cuentan con objetivos claros y medibles. Además, este análisis reafirma la importancia de la planeación gubernamental como punto de partida para el control de corrupción.

Finalmente, para medir las capacidades de implementación se hizo un análisis para dilucidar la correlación entre el Factor 2: Ausencia de corrupción, y el *Índice de Calidad en la Información reportada sobre Recursos Federales Transferidos* de la SHCP. Los resultados reflejan que los esfuerzos de los gobiernos estatales por reportar con claridad y precisión sobre los recursos federales es congruente con las políticas de transparencia en los presupuestos, la rendición de cuentas y el control de la corrupción. Este análisis también sugiere que existe una relación positiva entre las capacidades de las entidades para planear, generar información y reportar el destino de los recursos públicos, y su desempeño en materia de control de la corrupción.

La corrupción es un problema sistémico, multicausal y transversal, y ha sido reconocida como uno de los desafíos más urgentes en México en materia de Estado de Derecho. Sin embargo este análisis sugiere que existen diferencias en el desempeño de los estados en

el control de la corrupción, y subrayó que los estados con un mejor desempeño en ausencia de corrupción también son los que tienen instrumentos de planeación más robustos y los que reportan información clara y transparente sobre el destino de los recursos públicos. Los resultados de este análisis mostraron la importancia de las etapas de planeación e implementación de las políticas públicas destinadas al control de la corrupción y, en un última instancia, al fortalecimiento del Estado de Derecho, por lo que resulta un punto de partida concreto, práctico y útil para orientar la toma de decisiones en la materia para las administraciones estatales que suelen preguntarse (no sin razón) ¿por dónde comienzo en términos prácticos para mejorar el control de la corrupción y el Estado de Derecho?

## REFERENCIAS

- Aguilar, Luis F. (1992). *La hechura de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Anti-Corruption Resource Centre (s.f.). *Glossary*. Disponible en: <https://www.u4.no/terms>.
- Botero, Juan Carlos y Ponce, Alejandro (2011). *Measuring the Rule of Law*. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=1966257>.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval] (2013). *Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México*. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL\\_PARA\\_EL\\_DISENO\\_Y\\_CONSTRUCCION\\_DE\\_INDICADORES.pdf](https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONSTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2014). *Metodología para la aprobación de indicadores de los programas sociales*. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/METODOLOGIA\\_APROBACION\\_DE\\_INDICADORES.pdf](https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/METODOLOGIA_APROBACION_DE_INDICADORES.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2019). *Consideraciones para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo*. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Consideraciones\\_PND.pdf](https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Consideraciones_PND.pdf).
- Consejo de Europa (2012). *Handbook on designing and implementing anti-corruption policies*. Disponible en: [www.coe.int/eap-corruption](http://www.coe.int/eap-corruption).
- Fierro, Ana (2015). *Propuesta para el fortalecimiento de los procedimientos de rendición de cuentas dentro del ordenamiento jurídico mexicano. Rendición de cuentas: una propuesta de normas, instituciones y participación ciudadana*. Ciudad de México: CIDE.
- Gobierno de la República (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. México. Disponible en: <https://www.gob.mx/cenace/acciones-y-programas/plan-nacional-de-desarrollo-2019-2024-195029>
- \_\_\_\_\_ (2019). *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública, 2019-2024*. México. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/509882/PNCCIMGP\\_2019-2024.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/509882/PNCCIMGP_2019-2024.pdf).
- González Arreola, Alejandro (2013). “Enfoque conceptual: el qué, porqué y para qué de la GPRD”, en *Fortaleciendo la gestión para resultados en el desarrollo en México: oportunidades y desafíos*. Ciudad de México: CIDE-Centro CLEAR.

- González, Alejandro (2019). "Hacia un diseño racional para la acción pública antidiscriminatoria: el caso del Programa Nacional para la Igualdad y la No Discriminación del Conapred", en: Rodríguez Zepeda, Jesús, y González Luna Corvera, Teresa (coords.), *La métrica de lo intangible: del concepto a la medición de la discriminación*. México: Conapred/ Universidad de Guadalajara, pp. 161-193.
- Jann, Werner, y Wegrich, Kai (2007). "Theories of the policy cycle", en: Fisher, Frank, Miller, Gerald J. y Sidney, Mara S. *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods*. Routledge, pp. 43-62.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006). *Diario Oficial de la Federación*. México, 30 de marzo.
- Mungiu-Pippidi, Alina (2015). *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oficina del Gabinete del Gobierno del Reino Unido. (1999). *Professional policy making for the twenty first century. Report by Strategic Policy Making Team Cabinet Office*. Disponible en: <https://ntouk.files.wordpress.com/2015/06/professional-policy-making-for-the-21st-century-1999.pdf>.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2003). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion\\_de\\_las\\_NU\\_contra\\_la\\_Corrupcion.pdf](https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf).
- \_\_\_\_\_. (2004a). *Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators*. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/afghanistan/Anti-Corruption/Handbook\\_practical\\_anti-corruption.pdf](https://www.unodc.org/documents/afghanistan/Anti-Corruption/Handbook_practical_anti-corruption.pdf).
- \_\_\_\_\_. (2004b). *Technical Guide to the United Nations Convention Against Corruption*. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/corruption/Technical\\_Guide\\_UNCAC.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf).
- \_\_\_\_\_. (2004). *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos: Informe del Secretario General, S/2004/616*. Disponible en: <https://undocs.org/es/S/2004/616>.
- Organización de los Estados Americanos [OEA] (1997). *Convención Interamericana contra la Corrupción*. Disponible en: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_B-58\\_contra\\_Corrupcion.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (1997). *Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales*. Disponible en: [https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombat-Bribery\\_Spanish.pdf](https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombat-Bribery_Spanish.pdf).
- Peerenboom, Randall (2002). *China's Long March Toward Rule of Law*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2009). *Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results*. Disponible en: <http://web.undp.org/evaluation/handbook/documents/english/pme-handbook.pdf>.
- Resolución 67/1 de la Asamblea General (2012). "Declaración de la reunión de alto nivel de la Asamblea General" sobre el Estado de Derecho en los planos nacional e internacional. En: A/RES/67/1 (30 de noviembre de 2012). Disponible en: [undocs.org/A/RES/67/97](https://undocs.org/A/RES/67/97).

Resolución 70/1 de la Asamblea General (2015). "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible". En: A/RES/70/1 (25 de septiembre de 2015). Disponible en: [undocs.org/A/RES/70/1](https://undocs.org/A/RES/70/1).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP] (2020). *Índice de calidad en la información reportada sobre recursos federales transferidos ICI*. Disponible en: [https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Entidades\\_Federativas/Indicador/Nota\\_Metodologica\\_ICI.pdf](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Entidades_Federativas/Indicador/Nota_Metodologica_ICI.pdf).

World Justice Project [WJP] (2018). *Índice de Estado de Derecho en México 2018*. Disponible en: <https://worldjusticeproject.mx/indice-de-estado-de-derecho-en-mexico-2018/>.

\_\_\_\_\_ (2020a). *Índice de Estado de Derecho en México 2019-2020*. Disponible en: <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/rule-law-mexico>.

\_\_\_\_\_ (2020b). *Índice de Estado de Derecho en México 2019-2020. Hallazgos: Resultados destacados y tendencias*. Disponible en: <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/rule-law-mexico>.

\_\_\_\_\_ (2020c). *Índice de Estado de Derecho 2020*. Disponible en: <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-Global-ROLI-Spanish.pdf>.

## ANEXO 1. CORRELACIONES ENTRE LOS OCHO FACTORES DEL ÍNDICE DE ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO 2019-2020

	F1	F2	F3	F4	F5	F6	F7	F8
Correlación de Pearson	1	.649(**)	-0.094	.843(**)	0.073	.470(**)	.648(**)	.597(**)
F1 Sig. (bilateral)		0	0.61	0	0.69	0.007	0	0
N	32	32	32	32	32	32	32	32
Correlación de Pearson	.649(**)	1	-0.157	.632(**)	0.228	.722(**)	.625(**)	.818(**)
F2 Sig. (bilateral)	0		0.391	0	0.21	0	0	0
N	32	32	32	32	32	32	32	32
Correlación de Pearson	-0.094	-0.157	1	-0.028	-0.303	-0.114	0.256	-0.093
F3 Sig. (bilateral)	0.61	0.391		0.881	0.092	0.535	0.158	0.613
N	32	32	32	32	32	32	32	32
Correlación de Pearson	.843(**)	.632(**)	-0.028	1	0.086	.388(*)	.661(**)	.653(**)
F4 Sig. (bilateral)	0	0	0.881		0.639	0.028	0	0
N	32	32	32	32	32	32	32	32
Correlación de Pearson	0.073	0.228	-0.303	0.086	1	0.142	0.133	0.285
F5 Sig. (bilateral)	0.69	0.21	0.092	0.639		0.438	0.469	0.114
N	32	32	32	32	32	32	32	32
Correlación de Pearson	.470(**)	.722(**)	-0.114	.388(*)	0.142	1	.685(**)	.451(**)
F6 Sig. (bilateral)	0.007	0	0.535	0.028	0.438		0	0.01
N	32	32	32	32	32	32	32	32
Correlación de Pearson	.648(**)	.625(**)	0.256	.661(**)	0.133	.685(**)	1	.597(**)
F7 Sig. (bilateral)	0	0	0.158	0	0.469	0		0
N	32	32	32	32	32	32	32	32
Correlación de Pearson	.597(**)	.818(**)	-0.093	.653(**)	0.285	.451(**)	.597(**)	1
F8 Sig. (bilateral)	0	0	0.613	0	0.114	0.01	0	
N	32	32	32	32	32	32	32	32

\*\* La correlación es significativa al nivel 0.01 (bilateral).

\* La correlación es significativa al nivel 0.05 (bilateral).

## ANEXO 2. CORRELACIONES DE PEARSON DE LOS SUBFACTORES DE AUSENCIA DE CORRUPCIÓN CON OTROS INDICADORES DEL ÍNDICE DE ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO 2019-2020

		F1_1	F1_2	F1_3	F1_4	F1_5	F1_6	F2_1	F2_2	F2_3	F2_4
F2_1	Correlación de Pearson	0.011	.385(*)	0.271	0.196	0.171	.487(**)	1	.526(**)	.684(**)	.621(**)
	Sig. (bilateral)	1	0.030	0.133	0.283	0.349	0.005	0.002	0.000	0.000	
F2_2	Correlación de Pearson	0.238	.883(**)	0.254	0.098	.394(*)	.513(**)	.526(**)	1	.754(**)	.587(**)
	Sig. (bilateral)	0	0.000	0.161	0.594	0.026	0.003	0.002	0.000	0.000	
F2_3	Correlación de Pearson	0.274	.563(**)	0.120	0.305	.379(*)	.508(**)	.684(**)	.754(**)	1	.711(**)
	Sig. (bilateral)	0	0.001	0.512	0.090	0.032	0.003	0.000	0.000	0.000	
F2_4	Correlación de Pearson	.384(*)	.365(*)	0.320	0.298	0.315	.688(**)	.621(**)	.587(**)	.711(**)	1
	Sig. (bilateral)	0	0.040	0.074	0.097	0.079	0.000	0.000	0.000	0.000	
		F4_1	F4_3	F4_4	F4_5	F4_6	F4_7	F4_8	F5_1	F5_2	F5_3
F2_1	Correlación de Pearson	0.146	0.271	0.171	-0.076	0.317	0.192	-0.054	0.100	0.175	0.153
	Sig. (bilateral)	0.426	0.133	0.349	0.678	0.077	0.294	0.770	0.586	0.339	0.405
F2_2	Correlación de Pearson	.508(**)	.720(**)	.394(*)	-0.019	.444(*)	.457(**)	0.323	0.051	0.038	0.286
	Sig. (bilateral)	0.003	0.000	0.026	0.918	0.011	0.008	0.071	0.783	0.836	0.113
F2_3	Correlación de Pearson	0.329	.657(**)	.379(*)	-0.200	.537(**)	.474(**)	-0.005	0.078	0.140	0.310
	Sig. (bilateral)	0.066	0.000	0.032	0.272	0.002	0.006	0.977	0.671	0.445	0.084
F2_4	Correlación de Pearson	0.324	.508(**)	0.315	-0.072	0.300	.352(*)	0.198	0.158	0.302	.517(**)
	Sig. (bilateral)	0.071	0.003	0.079	0.694	0.095	0.048	0.278	0.389	0.092	0.002
		F6_1	F6_2	F6_3	F6_4	F6_5	F7_1	F7_2	F7_3	F7_4	F7_5
F2_1	Correlación de Pearson	0.190	.909(**)	0.169	0.201	.361(*)	0.276	.365(*)	0.302	.358(*)	0.321
	Sig. (bilateral)	0.298	0.000	0.354	0.269	0.042	0.126	0.040	0.092	0.044	0.074
F2_2	Correlación de Pearson	0.265	0.339	.376(*)	0.275	.584(**)	.479(**)	.609(**)	.503(**)	.884(**)	.760(**)
	Sig. (bilateral)	0.143	0.057	0.034	0.127	0.000	0.006	0.000	0.003	0.000	0.000
F2_3	Correlación de Pearson	0.204	.503(**)	0.193	0.043	.483(**)	.462(**)	0.303	.410(*)	.496(**)	.409(*)
	Sig. (bilateral)	0.262	0.003	0.290	0.815	0.005	0.008	0.092	0.020	0.004	0.020
F2_4	Correlación de Pearson	0.157	0.346	-0.057	0.332	.526(**)	0.338	.422(*)	0.210	.433(*)	.457(**)
	Sig. (bilateral)	0.392	0.053	0.758	0.063	0.002	0.058	0.016	0.248	0.013	0.009
		F7_6	F7_7	F7_8	F8_1	F8_2	F8_3	F8_4	F8_5	F8_6	
F2_1	Correlación de Pearson	0.289	.414(*)	.437(*)	.493(**)	0.257	.420(*)	0.271	.603(**)	0.331	
	Sig. (bilateral)	0.108	0.019	0.012	0.004	0.155	0.017	0.133	0.000	0.065	
F2_2	Correlación de Pearson	.528(**)	.579(**)	.554(**)	.760(**)	.615(**)	.712(**)	.720(**)	.855(**)	.500(**)	
	Sig. (bilateral)	0.002	0.001	0.001	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.004	
F2_3	Correlación de Pearson	0.218	0.302	0.315	.755(**)	.633(**)	.709(**)	.657(**)	.958(**)	.568(**)	
	Sig. (bilateral)	0.230	0.093	0.079	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.001	
F2_4	Correlación de Pearson	0.348	0.340	.412(*)	.672(**)	.584(**)	.796(**)	.508(**)	.673(**)	.365(*)	
	Sig. (bilateral)	0.051	0.057	0.019	0.000	0.000	0.000	0.003	0.000	0.040	

Fuente:  
Elaboración propia.

## ANEXO 3. OPERACIONALIZACIÓN DE LAS CATEGORÍAS DE ANÁLISIS PARA LOS PED

Categoría	Qué medimos	Cómo lo operacionalizamos
Abordaje de la corrupción en el PED	¿Se incluye el tema de la corrupción en el PED?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sí lo incluye</li> <li>• No lo incluye</li> </ul>
	¿En qué temas lo incluyen o integran? <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Buen gobierno</li> <li>2. Seguridad</li> <li>3. Economía</li> <li>4. Infraestructura</li> <li>5. Social</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No lo integra</li> <li>• Lo integra en un eje (monotemático)</li> <li>• Lo integra en dos o más ejes (multitemático)</li> </ul>
	¿Se considera fortalecer o impulsar su Sistema Estatal Anticorrupción (SEA)? ¿Se considera fortalecer o impulsar su Sistema Municipal Anticorrupción (SMA)?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sí se considera el SEA o SMA (enfoque sistémico)</li> <li>• No se considera (enfoque de responsabilidad única en el Ejecutivo)</li> </ul>
Leyes, códigos, normas, reglamentos o sistemas referidos al control de la corrupción	¿Los PED incluyen leyes, códigos, normas, reglamentos o sistemas referidos al control de la corrupción?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sí los incluyen</li> <li>• No los incluyen</li> </ul>
Indicadores de diagnóstico	¿Utilizan indicadores de fuentes externas y rigurosas que permitan generar un diagnóstico del problema de la corrupción?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sí usan</li> <li>• No usan</li> </ul>
	¿El objetivo, la meta o la estrategia es lo suficientemente claro de hacia dónde quieren llegar? (S)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sí lo es</li> <li>• No lo es</li> </ul>
Objetivos, metas o estrategias propuestas SMART*	¿El objetivo, la meta o la estrategia asigna responsable para implementarla? (Sb)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sí lo asigna</li> <li>• No lo asigna</li> </ul>
	¿El objetivo, la meta o la estrategia contiene indicadores de línea base que en el futuro permitan medir avances o retrocesos? (M)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sí los tiene</li> <li>• No los tiene</li> </ul>
	¿El objetivo, la meta o la estrategia es realista o excede las posibilidades y recursos de la administración en turno? (A)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sí es realista</li> <li>• No es realista</li> </ul>
	¿El objetivo, la meta o la estrategia es lo suficientemente relevante para disminuir la corrupción? (R)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sí lo es</li> <li>• No lo es</li> </ul>
	¿El objetivo, la meta o la estrategia contiene indicadores que delimitan el tiempo que se necesita para cumplirlos? (T)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sí delimitan el tiempo</li> <li>• No lo delimitan</li> </ul>

\* Específicos (S), asignación (Sb), medibles (M), alcanzables (A), relevantes (R), limitados en el tiempo (T).

**Fuente:** Elaboración propia.

## ANEXO 4. ESTRUCTURA GENERAL Y RESUMEN DEL CONTENIDO DE LOS PED RELACIONADO CON EL TEMA DE CONTROL DE CORRUPCIÓN

Entidad, puntaje y ranking del Índice del WJP	Nombre del documento analizado	Ejes del PED	Objetivos, metas o estrategias relacionados con el control de la corrupción	Leyes, códigos, normas, reglamentos o sistemas referidos al control de la corrupción	Fuentes externas utilizadas para diagnosticar o medir la corrupción
<b>Querétaro</b> F2: 0.45 Ranking: lugar 1 de 32	PED 2016-2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eje Querétaro humano</li> <li>Eje Querétaro próspero</li> <li>Eje Querétaro con infraestructura para el desarrollo</li> <li>Eje Querétaro seguro</li> <li>Eje Querétaro con buen gobierno</li> </ul>	No aplica	No aplica	No aplica
<b>Zacatecas</b> F2: 0.44 Ranking: lugar 2 de 20	PED 2017-2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eje 1 Gobierno abierto y resultados</li> <li>Eje 2 Seguridad humana</li> <li>Eje 3 Competitividad y prosperidad</li> <li>Eje 4 Medio ambiente y desarrollo territorial</li> </ul>	<p><b>Eje 1 Gobierno abierto y de resultados. Estrategia 1.4 Transparencia y rendición de cuentas.</b> <b>Objetivo:</b> Consolidar el ejercicio democrático en la transparencia y rendición de cuentas</p> <p><b>Eje 1 Gobierno abierto y de resultados. Estrategia 1.5 Combate a la corrupción</b> <b>Objetivo:</b> Disminuir los índices de impunidad y corrupción</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistema Estatal Anticorrupción</li> <li>Sistema Municipal Anticorrupción</li> <li>Sistema Integral de Gestión Pública</li> <li>Sistema Estatal de Evaluación</li> </ul>	Utilizan indicadores relacionados con la corrupción, provenientes del IMCO.
<b>Guanajuato</b> F2: 0.43 Ranking: lugar 3 de 32	PED 2018-2024	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eje Seguridad y paz social</li> <li>Eje Desarrollo humano y social</li> <li>Eje Educación de calidad</li> <li>Eje Economía para todos</li> <li>Eje Desarrollo ordenado y sostenible</li> <li>Eje Gobierno humano y eficaz</li> </ul>	<p><b>Eje Seguridad y paz social. Objetivo 1.1.2</b> Incrementar la efectividad del Sistema de Seguridad Pública Estatal. <b>Responsable:</b> SSP</p> <p><b>Eje Gobierno humano y eficaz. Objetivo 6.1.1</b> Incrementar la transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía <b>Responsable:</b> STRC</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistema Estatal Anticorrupción</li> <li>Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos</li> <li>Código de Ética del Poder Ejecutivo del Estado</li> </ul>	Utilizan indicadores relacionados con la corrupción de la ENVIPE y ENCIG, proveniente del INEGI; la ENPI, de México Unido Contra la Delincuencia; y el Índice de Estado de Derecho del WJP.

**Fuente:**  
Elaboración propia.

Entidad, puntaje y ranking del Índice del WJP	Nombre del documento analizado	Ejes del PED	Objetivos, metas o estrategias relacionados con el control de la corrupción	Leyes, códigos, normas, reglamentos o sistemas referidos al control de la corrupción	Fuentes externas utilizadas para diagnosticar o medir la corrupción
<b>Durango</b> F2: 0.31 Ranking: lugar 26 de 32	PED 2016-2022	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eje 1 Transparencia y rendición de cuentas</li> <li>Eje 2 Gobierno con sentido humano y social</li> <li>Eje 3 Estado de Derecho</li> <li>Eje 4 Desarrollo con equidad</li> </ul>	<p><b>Eje 1 Transparencia y rendición de cuentas. Objetivo 1:</b> Prevenir y combatir la corrupción.</p> <p><b>Eje 3 Estado de Derecho. Objetivo 6:</b> Cultura de respeto a la legalidad y a los derechos humanos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistema Nacional Anticorrupción</li> <li>Sistema Nacional de Fiscalización en el Estado</li> <li>Sistemas de Control y de Responsabilidades de los Servidores Públicos</li> <li>Fiscalía Anticorrupción</li> <li>Código de Ética de Servidores Públicos</li> </ul>	Utilizan indicadores relacionados con la corrupción de la ENCIG elaborada por el INEGI; la Métrica de Transparencia, realizada por el CIDE; y el Índice de Acceso a la Información (IDAIM) de FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, AC.
<b>Estado de México</b> F2: 0.31 Ranking: lugar 29 de 32	PED 2017-2023	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pilar social</li> <li>Pilar económico</li> <li>Pilar territorial</li> <li>Pilar seguridad</li> </ul>	<p><b>Presentado como indicador de ejes transversales. Meta:</b> Fortalecer el Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de México y Municipios</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistema Nacional Anticorrupción</li> <li>Sistema Estatal Anticorrupción</li> <li>Sistema Municipal Anticorrupción</li> <li>Unidad de Asuntos Internos de la Secretaría de Seguridad</li> <li>Código de ética para la función policial</li> </ul>	Utilizan indicadores relacionados con la corrupción de la ENCIG elaborada por el INEGI.
<b>Ciudad de México</b> F2: 0.31 Ranking: lugar 32 de 32	PED 2019-2024	<ul style="list-style-type: none"> <li>Igualdad y derechos</li> <li>Ciudad sustentable</li> <li>Más y mejor movilidad</li> <li>Ciudad de México, capital cultural de América</li> <li>Cero agresión y más seguridad</li> <li>Ciencia, innovación y transparencia</li> </ul>	<p><b>Eje Cero agresión y más seguridad. Objetivo 5.1.5</b> Erradicar la corrupción, fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.</p> <p><b>Objetivo 5.2.1</b> Erradicar prácticas de corrupción.</p> <p><b>Eje Ciencia, innovación y transparencia. Objetivo 6.3.2</b> Controles al ejercicio del gobierno. Generar controles al ejercicio de gobierno y cerrar espacios de corrupción.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistema Anticorrupción</li> </ul>	Reconocimiento de la corrupción como un problema importante de atender, pero no citan estudios o datos que generen una línea base en el tema de corrupción.

Fuente: falta...







**Fernando Nieto Morales**

EL COLEGIO DE MÉXICO

# CAPÍTULO 1

## ¿COORDINACIÓN *DE IURE*, COORDINACIÓN *DE FACTO*? EL PAPEL DE LOS COMITÉS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS SISTEMAS ESTATALES ANTICORRUPCIÓN DE MÉXICO

### INTRODUCCIÓN

**L**a reforma anticorrupción de 2015 marcó un hito en los esfuerzos de combate y control de la corrupción en México (Meyer e Hinojosa, 2018; Nieto Morales, 2020). Al centro de esta reforma estuvo la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), que incluye 32 sistemas locales anticorrupción (SLA). El SNA y los SLA son esencialmente mecanismos de coordinación. La idea central es que sean espacios que congreguen a actores institucionales y a ciudadanas y ciudadanos para formular, implementar y evaluar políticas anticorrupción de alcance nacional, federal, estatal y municipal. En este sentido, quienes formularon la reforma se decantaron por un modelo anticorrupción basado en la coordinación por mandato. Según Bohórquez (2018):

La coordinación al interior de los sistemas anticorrupción se puede dar *de iure* o *de facto*. México decidió seguir la primera vía [...]. Al escoger esta vía, [...] pretende que los tres poderes del Estado (el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial) hagan su parte en la tarea anticorrupción, al tiempo que la sociedad, representada por los ciudadanos que ahora participan y presiden el SNA, le den dirección y sentido estratégico al sistema en su conjunto.

Como se advierte en la cita anterior, parte central de los sistemas (nacional y locales) son los comités de participación ciudadana (CPC). Estos órganos son

una peculiaridad del diseño institucional y de la gobernanza del SNA. Por un lado, se supone que son instancias de representación e involucramiento ciudadano en la formulación de políticas y programas, pero también en la dirección estratégica de los sistemas. La presidencia del CPC dirige el sistema en su conjunto y las y los miembros participan en las comisiones ejecutivas que hacen recomendaciones y generan insumos técnicos. Por otro lado, los CPC son también instancias de vinculación con la sociedad civil, el periodismo y la academia. Esto último es importante en la lógica de que los CPC son un vehículo primordial para la incidencia ciudadana en el diseño de las políticas y los instrumentos anticorrupción, pero también es relevante como mecanismo de rendición de cuentas hacia fuera del sistema.

La implementación de la reforma de 2015 se desdobló en sus primeros años en dos procesos paralelos. Primero, la armonización legislativa en todos los estados. Segundo, el nombramiento y la conformación de los principales órganos e instancias de coordinación: comisiones de selección, CPC, comités coordinadores, secretarías ejecutivas, fiscalías anticorrupción y magistrados de los tribunales de justicia administrativa. A juzgar por las cifras oficiales, ambos procesos han sido relativamente exitosos en casi todas las entidades federativas. Para junio de 2020, 30 estados habían concluido la adecuación de su legislación local conforme a las bases del artículo 113 de la Constitución y de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Además, se han instalado 31 de los 32 comités coordinadores, CPC y comisiones de selección. Tan sólo Baja California, Baja California Sur y la Ciudad de México carecen aún de una fiscalía anticorrupción y no existe todavía una secretaría ejecutiva en Chiapas, Ciudad de México y San Luis Potosí (SESNA, 2020). El éxito de ambos procesos es relevante como indicador de adopción del modelo y es condición necesaria –pero no suficiente– para la operación del mecanismo de coordinación.

A pesar de la adopción relativamente rápida del modelo en casi todos los estados, los cuestionamientos sobre su efectividad e importancia se han mantenido y en algunos casos han ido incrementando. A nivel nacional, el presidente López Obrador ha dicho que el SNA y los SLA son un gasto innecesario y los ha tachado de simulación: “Están funcionarios y los de la llamada sociedad civil porque todos esos lo que buscaban eran acomodarse en estos organismos” (Molina, 2020). La creación de un Comité Técnico Especializado en Información sobre Corrupción (CTEIC) en 2020, con una integración muy similar a la del comité coordinador del SNA, pero presidido directamente por la Secretaría de la Función Pública, también parece indicar un distanciamiento del sistema.<sup>1</sup> En el ámbito local, las críticas y resistencias al modelo planteado en la reforma de 2015 también han persistido. Ha habido cuestionamientos sobre la integración de los SLA en muchos estados. También ha habido acusaciones de cooptación, arbitrariedad e ineffectividad y, en general,

---

1 Este comité tiene como propósito “generar datos y mediciones científicas sobre el fenómeno de la corrupción” en México. El comité está integrado por la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, la Secretaría Ejecutiva del SNA, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y la Secretaría de la Función Pública, que además preside e ideó la iniciativa.

persiste ambivalencia frente al modelo y un limitado compromiso de las élites locales (Monsiváis Carrillo, 2019).

Notablemente, muchas de las críticas se han dirigido específicamente hacia los CPC y sus integrantes. Como analizaré más adelante, estos cuerpos no sólo operan en una posición estructural desventajosa (frente al resto de los actores congregados en los SLA), también tienen atribuciones, recursos y poderes muy limitados. Además, existen incentivos para capturar o incidir en los CPC por medio de su conformación o mediante el condicionamiento de recursos. Dado que los CPC son una pieza fundamental del diseño del SNA y de su mecanismo de coordinación, vale preguntarse en qué medida estos cuerpos están cumpliendo su propósito de presidir y dotar de sentido estratégico a los sistemas anticorrupción. Para ello, este estudio se pregunta cuál es el papel real de los CPC en el ámbito local y si en los hechos están teniendo un desempeño efectivo o no.

Para responder estas preguntas parto de un modelo de gobernanza (Linz y Stepan, 1978) para entender el papel de los CPC locales, sus restricciones políticas y organizacionales, así como los retos que enfrentan en el futuro inmediato. Para evaluar las implicaciones del modelo, analizo datos de una encuesta a integrantes de CPC, realizada por mí y levantada en junio de 2020. Este instrumento recolectó información de N = 84 individuos o 52% del total de las y los miembros de CPC en activo al momento de la recolección. Además, a partir de evidencia documental y entrevistas a profundidad con integrantes de CPC y de comités coordinadores, comparo tres casos (Quintana Roo, Veracruz y Jalisco) para ofrecer mayor información sobre el papel de los CPC y sus retos. Este trabajo pretende ofrecer recomendaciones para fortalecer a los CPC, en particular, así como maneras de aminorar asimetrías y mejorar la efectividad de los SLA en general.

El resto de este texto se organiza de la siguiente manera. La siguiente sección plantea la aproximación teórica y las hipótesis de trabajo. La tercera sección presenta el diseño de investigación y los datos usados. La cuarta presenta un análisis de las diferentes visiones que las y los miembros de CPC en los estados tienen sobre su misión. Después, presento los resultados de un análisis estadístico para entender los determinantes del desempeño de los CPC estatales. La sexta sección presenta un análisis comparado de tres CPC estatales. La última sección concluye y ofrece recomendaciones.

## EL PAPEL DE LOS CPC A EXAMEN

La reforma anticorrupción de 2015 y la creación del SNA un año después fueron bien recibidas por muchos comentaristas nacionales e internacionales (OCDE, 2017). Sin embargo, el diseño jurídico y organizacional del SNA y de los SLA es complejo y su implementación pronto tropezó con retos muy importantes que no siempre fueron anticipados por los arquitectos y las arquitectas de la reforma (Bautista, 2019; Nieto Morales, 2020).

Uno de los principales problemas del sistema yace en los supuestos detrás del mecanismo de coordinación. Éste depende de un mandato de coordinación interorganizacional, intersectorial e intergubernamental que, a su vez, depende de la cooperación entre actores con bases de legitimidad y de poder distintas y asimétricas. El CPC se encaja en ese diseño como una instancia de dirección y propuesta que, sin embargo, carece de muchos

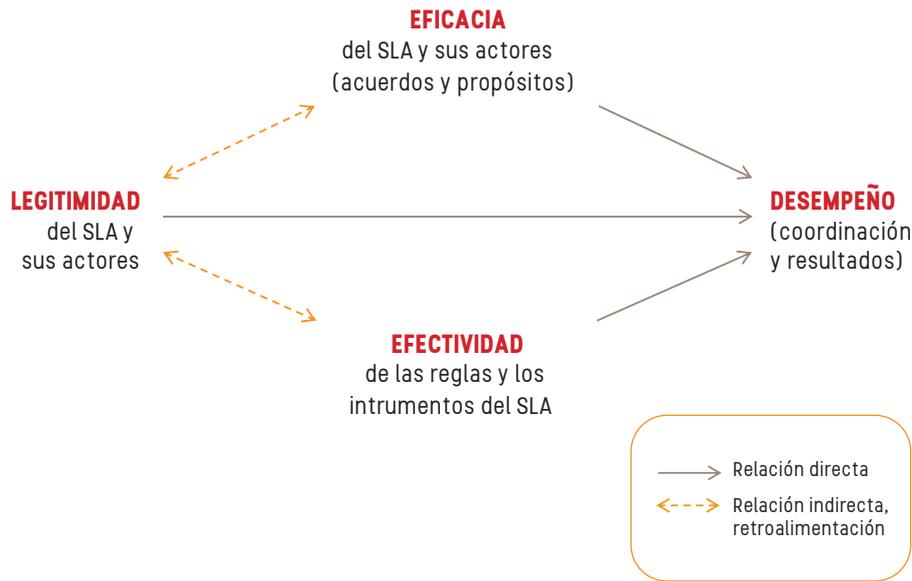
de los instrumentos y recursos que tienen actores institucionales como las contralorías, las auditorías o los tribunales (e.g., presupuesto, estructura propia, incluso sede física en algunos casos). Esta peculiaridad del SNA puede conducir, como sugiere Bautista (2019), a una implementación conflictiva, marcada por la cooptación de los comités coordinadores y el bloqueo, la enajenación o la cooptación de los CPC por parte de actores institucionales más poderosos o con agendas que no encajan con los propósitos de los sistemas anticorrupción.

En el caso específico de los CPC, el diseño del SNA (y de los SLA) impone un doble desafío de colaboración o problemas de “primer” y “segundo” orden. Dado que la colaboración y acción colectiva dependen de lograr la alineación de fines y de medios (véase: Heckathorn, 1996), los CPC deben concertar primeramente los esfuerzos de sus propios integrantes. Como en el caso de otros cuerpos colegiados, lo anterior no necesariamente se logra mediante la mera conformación del CPC, la existencia de un proceso independiente de selección, ni por la aplicación de sus atribuciones legales. El desempeño también depende de que se articulen objetivos comunes que, al menos en parte, deberían obedecer a una visión compartida sobre el propósito del CPC y su papel en el sistema anticorrupción. Este desafío puede considerarse un problema de primer orden para el desempeño de los comités. Sin embargo, aun si los CPC logran resolverlo, su desempeño todavía se ve afectado por problemas de “segundo orden” relacionados con lograr cooperación y coordinación con el resto de los actores del sistema (Alexander, 1995).

Para entender este segundo problema, parto del modelo propuesto originalmente por Linz y Stepan (1978) y después refinado por Anheier (2013), para entender la estabilidad (y el fracaso) de regímenes políticos. Aunque el propósito de este estudio es distinto, el modelo permite identificar elementos y relaciones para entender los problemas de desempeño y gobernanza de un sistema emergente (como los SLA). El modelo es pertinente por al menos dos razones. Primero, porque permite entender el tipo de oportunidades y limitantes que enfrentan actores concretos en un sistema de gobernanza (véase: Anheier, 2013). Por ejemplo, permite formular hipótesis sobre el tipo de retos que posiblemente enfrentan los CPC de los SLA. Segundo, como apunta Linz, para entender el buen o mal desempeño de un sistema (y quizá su fracaso) se debe prestar especial atención a los intereses, las decisiones y las omisiones de los actores que operan dentro de éste. El modelo permite entender en qué medida los actores involucrados en los SLA pueden limitar (boicotear, entorpecer, dilatar, capturar, etc.) (véase: Bardach, 1978) o no el desempeño general del sistema o de algún actor focal, como los CPC. Parafraseando a Linz, es posible que la correcta operación y consolidación de los SLA tenga más que temer de actores internos “desleales” que de detractores externos. Es decir, el desempeño de un sistema puede verse constreñido y apremiado por actores externos, pero la ineficacia e ineffectividad de sus partes puede ser una amenaza aún mayor.

El desempeño de un sistema de coordinación, como los SLA, depende de múltiples factores y contingencias. Sin embargo, en términos de su consolidación y gobernanza interna, hay cuando menos tres factores que interactúan y potencialmente afectan tanto el desempeño del sistema como la posición de los diferentes actores (véase: Figura 1).

**Figura 1** Modo conceptual



**Fuente:**  
Elaboración propia.

### *Legitimidad de los actores*

Por legitimidad se entiende la base de poder que justifica las acciones y posiciones de los actores. Este primer componente hace referencia no sólo a la mera legalidad (o ámbito jurisdiccional) de las posiciones y las decisiones, sino a la medida en la que una distribución de poder y de derechos y obligaciones se considera legítima por el conjunto de actores involucrados en el sistema (véase: Weber, 2002). Puesto de esta manera, la primera parte del modelo se refiere a dos procesos políticos (Kooiman, 1999). Primero, el reconocimiento y la sujeción de los actores del SLA (incluyendo los CPC) a las reglas que establecen obligaciones—pero también licencias y ámbitos de responsabilidad y discrecionalidad—, así como el reconocimiento de las bases de apoyo de cada actor (Peters, 1998). Si, por ejemplo, las y los miembros de un sistema no reconocen como legítimos los ámbitos de operación de otros y otras integrantes o si no reconocen la legitimidad de las atribuciones concurrentes, es menos probable que se produzca colaboración. Segundo, la legitimidad de los actores también implica la construcción de confianza y la reducción de desconfianza entre quienes se ven afectados por las reglas institucionales (Anheier, 2013). Es importante anotar que este segundo proceso tiene dos dimensiones distintas: construir confianza no es equivalente a reducir desconfianza. Como apunta Lindenberg (2000), la desconfianza entre actores puede ser legítima si existen intereses contrapuestos que impiden adoptar o mantener acuerdos. Sin embargo, la creación de confianza entre actores no deriva únicamente de solucionar estos problemas, también de limitar el oportunismo en el mediano y largo plazo. Esto es, se deben establecer expectativas, normas y rutinas que estabilicen la colaboración y que minimicen las posibilidades de actuar en detrimento del sistema o de otros actores. En este sentido, uno esperaría que la confianza aumente en la medida en la que se reconoce la legitimidad de los actores y que la desconfianza disminuya en tanto

se reducen oportunidades para la captura, la coacción y demás formas no cooperativas de interacción (véase: Lewicki y Bunker, 1996).

### *Eficacia*

El segundo componente del modelo se refiere a la capacidad de los actores para encontrar soluciones a los problemas, así como lograr acuerdos que abonen en la cooperación y coordinación (Peters, 1998). Un sistema es eficaz en tanto los actores logran identificar oportunidades y generan estrategias viables que favorecen las relaciones de colaboración, limitan o gestionan el conflicto y responden a las responsabilidades y obligaciones formales e informales. Por ejemplo, si los presidentes y las presidentas de los CPC, en su calidad de presidentes de los SLA, logran establecer acuerdos que dotan de sentido estratégico a los SLA, es más probable que el sistema alcance objetivos concretos y que la posición del CPC se consolide con el tiempo. De manera similar, si el marco normativo favorece los acuerdos al proveer de instrumentos y responsabilidades concretas, es más probable que las y los integrantes de un sistema logren colaborar efectiva y sostenidamente.

### *Efectividad*

No basta con que los actores se perciban legítimos o que se logren acuerdos dentro del sistema, su desempeño también depende de la identificación y despliegue de herramientas y recursos concretos, incluyendo los presupuestos y el personal disponible. En general, un sistema efectivo cuenta con una dotación adecuada de tres tipos de recursos: *a*) económicos, incluyendo los presupuestos y materiales, pero también la información y el personal calificado; *b*) políticos, como los poderes, las licencias y los permisos que otorgan las leyes; y *c*) simbólicos, como el prestigio profesional o el reconocimiento social (véase: Flap y Völker, 2013). Como indica la teoría de la dependencia de recursos (Pfeffer y Salancik, 1978), el poder de un actor es una función de su dependencia de los recursos de otros actores. Específicamente, mayor dependencia implica menor autonomía. De ahí que grandes carencias o desigualdades en la dotación de recursos disponibles para un actor pueden incidir directamente en su desempeño. Por ejemplo, si los CPC cuentan con recursos presupuestales adecuados y personal que les asista, es más probable que puedan impulsar acciones efectivas o que los acuerdos alcanzados con otros actores puedan aplicarse (y vigilarse). Por el contrario, el desempeño será deficiente si los CPC cuentan con pocos recursos o si los recursos disponibles son insuficientes para balancear asimetrías frente actores institucionales más poderosos y mejor apertrechados.

El desempeño de un sistema de gobernanza depende de la legitimidad, eficacia y efectividad de sus actores. En el caso concreto de los SLA y los CPC, el modelo sugiere que los CPC legítimos, que pueden lograr acuerdos, evitar conflictos (i.e., que son más eficaces) y que son potencialmente más efectivos al contar con recursos adecuados, tendrán un mejor desempeño; es decir, lograrán establecer y mantener relaciones efectivas de colaboración con el resto de los actores. No sobra anotar que la legitimidad de los CPC es una condición que afecta (positiva o negativamente) su eficacia y efectividad. Como se señala en la Figura 1, a mayor legitimidad es de esperarse que los CPC puedan lograr

acuerdos de manera más eficaz, pero también que logren hacerse de recursos necesarios para cumplir con su rol dentro del sistema. La razón para esto es que actores más legítimos están en mejor posición para ejercer autoridad, aplicar reglas, mediar conflictos y obtener recursos (Finnis, 1990). Todo lo anterior puede sintetizarse en las siguientes hipótesis (véase: también Figura 2):

- H1: Mayor legitimidad del CPC se correlaciona positivamente con mayor colaboración con el resto de los actores del SLA.
- H2: Mayor eficacia del CPC se correlaciona positivamente con mayor colaboración con el resto de los actores del SLA.
- H3: Mayor efectividad del CPC se correlaciona positivamente con mayor colaboración con el resto de los actores del SLA.
- H4: Mayor legitimidad del CPC se correlaciona positivamente con (a) mayor eficacia y (b) mayor efectividad de éste dentro del SLA.

**Figura 2** Hipótesis de trabajo



**Fuente:**  
Elaboración propia.

## DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

Se usó un diseño mixto con datos de una encuesta a N = 84 miembros en activo de CPC, así como evidencia documental y entrevistas a profundidad con miembros de los comités coordinadores de los SLA de Quintana Roo, Jalisco y Veracruz. Para presentar la evidencia se divide la exposición y el análisis en tres apartados. Primero, se presentan las características de la muestra y se explora la existencia de una visión articulada sobre el papel de los CPC locales. Segundo, con base en el modelo presentado arriba, se analizan las condiciones percibidas de desempeño de los CPC y se ponen a prueba las hipótesis. Tercero, se presenta un análisis comparado de los tres casos estatales para ofrecer información adicional que permita contextualizar y detallar algunos de los patrones presentados en los dos apartados anteriores.

La encuesta de CPC se levantó vía internet del 29 de mayo al 15 de junio de 2020. Con base en el directorio de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA), se envió un correo electrónico a la totalidad de miembros en activo de CPC estatales, en el que se explicaba el propósito de la investigación y se invitaba a responder el cuestionario. El ejercicio obtuvo una tasa de respuesta efectiva de 52% (descontando respuestas

incompletas). La base resultante incluye información personal y profesional de miembros de los CPC de 28 entidades federativas,<sup>2</sup> así como datos perceptuales y actitudinales sobre distintos temas (véase: abajo).

La muestra de miembros de CPC que se utilizó en los análisis está conformada por 43% mujeres y tiene una edad media de ~48 años (SD = 9.3). Alrededor de 44% de los encuestados se dedica exclusivamente a su trabajo como miembro de un CPC, 36% trabaja como profesional independiente además de ser miembro de un CPC, y 14% y 6%, respectivamente, trabaja como miembro de un CPC y además es empleado en alguna organización, o docente o investigador en alguna institución educativa. Poco más de 80% cuenta con algún posgrado y menos de 6% se identifica como miembro de un grupo indígena, afromexicano o LGBTI+.

Para el estudio comparado de Quintana Roo, Jalisco y Veracruz se recolectó evidencia documental, normativa y periodística de los tres sistemas. Además, se realizaron entrevistas a profundidad con 21 miembros de CPC y titulares de instituciones que participan en los comités coordinadores. Las entrevistas fueron grabadas, segmentadas y transcritas para su codificación y análisis. En total, se entrevistaron 12 integrantes de CPC, dos comisionados de transparencia, tres magistrados o fiscales, un contralor general, un auditor superior y dos secretarios ejecutivos. Dada la naturaleza sensible de algunas de las preguntas, se ofreció anonimato a las y los participantes. Las transcripciones fueron anonimizadas y no se refieren datos personales o de identificación en el análisis subsecuente.

Por lo que toca a la selección de casos, se compararon las trayectorias de Quintana Roo, Jalisco y Veracruz en tanto son sistemas que se instalaron en el mismo periodo y, al menos en términos formales, con configuraciones y actores muy similares. Sin embargo, el grado de actividad y coordinación lograda en los casos pareciera ser distinta. En dos casos (Jalisco y Quintana Roo) se ha logrado avanzar en la implementación del sistema anticorrupción y generar dinámicas emergentes de coordinación. En cambio, en el caso de Veracruz parece que no se ha logrado concertar la coordinación y han persistido irregularidades y parálisis en la operación del SLA.

### *Visiones de las y los integrantes de los CPC sobre su propósito*

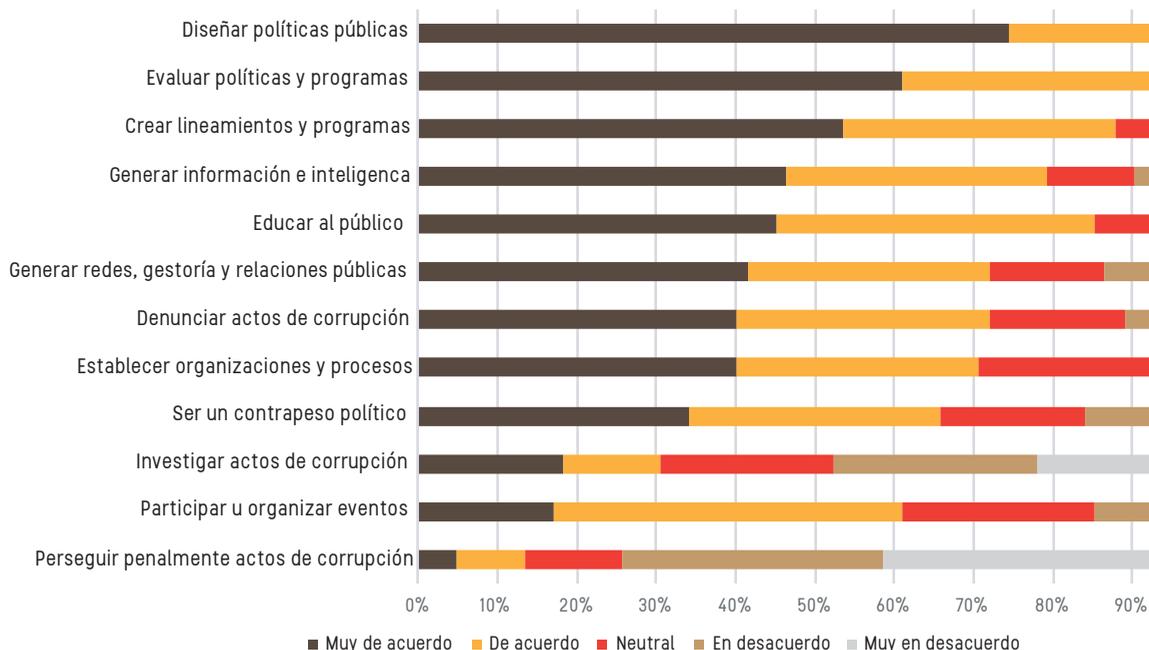
En este apartado exploro en qué medida las y los integrantes de CPC incluidos en la muestra comparten (o no) una visión común de su papel dentro de los SLA. Para estudiar este aspecto, se les preguntó en qué medida estaban de acuerdo en que el propósito de un CPC estatal era: *a)* diseñar políticas públicas, *b)* perseguir penalmente actos de corrupción, *c)* investigar actos de corrupción, *d)* educar al público (en temas anticorrupción), *e)* participar u organizar eventos, *f)* denunciar actos de corrupción, *g)* ser un contrapeso político, *h)* generar información e inteligencia, *i)* crear lineamientos y programas, *j)* establecer

---

2 Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

organizaciones y procesos, *k*) generar redes, gestoría y relaciones públicas, o *l*) evaluar políticas y programas. La respuesta para cada ítem fue codificada en una escala Likert de 5 puntos, de “muy en desacuerdo” (1) a “muy de acuerdo” (5). La Gráfica 1 muestra el porcentaje por cada categoría de respuesta para todos los ítems.

**Gráfica 1** Distintas visiones sobre el papel del CPC estatal



Los datos indican que, a nivel agregado, existe mayor proclividad por entender el papel del CPC en relación con funciones como la formulación de políticas, la evaluación de políticas y programas, o la creación de lineamientos. En cambio, el papel de los CPC tiene menos que ver con investigar actos de corrupción, perseguir a los corruptos o participar y organizar eventos. Sin embargo, estos datos agregados no permiten diferenciar entre distintas visiones subyacentes y, en consecuencia, las orientaciones respecto al papel que deberían desempeñar los CPC según sus propios integrantes.

**Fuente:**  
Elaboración propia.

Para estudiar esto con mayor detalle, realicé un análisis de componentes principales con rotación oblicua. Las pruebas de adecuación de la muestra fueron satisfactorias<sup>3</sup> y, siguiendo el criterio Káiser ( $\lambda \geq 1$ ), se extrajeron cuatro componentes subyacentes. El Cuadro 1 muestra las correlaciones entre ítems y componentes detectados.

3 Prueba  $\kappa_{MO} = 0.71$ ; prueba de Bartlett:  $\chi^2(66) = 207.84$ ,  $p < 0.01$ .

**Cuadro 1** Matriz de estructura de componentes principales tras rotación oblicua

Visiones sobre el papel del CPC estatal (ítems)	Componentes <sup>a</sup>			
	1	2	3	4
Diseñar políticas públicas	0.86			
Perseguir penalmente a los corruptos		0.84		
Investigar actos de corrupción		0.85		
Educar al público	0.37		0.62	
Participar/organizar eventos		0.36	0.76	
Denunciar actos de corrupción		0.65	0.45	
Ser un contrapeso político				0.66
Generar información e inteligencia		0.35		0.64
Crear lineamientos y programas	0.57		0.39	0.45
Establecer organizaciones y procesos				0.74
Generar redes, gestoría y relaciones públicas			0.78	0.44
Evaluar políticas y programas	0.87			

**Fuente:**  
Elaboración propia.

<sup>a</sup> Sólo se reportan correlaciones  $\leq 0.3$ .

El primer componente (orientación hacia políticas) se correlaciona con una visión del CPC cercana al diseño y la evaluación de políticas, así como a crear lineamientos y programas. El segundo componente (orientación hacia denuncia) está correlacionado con actividades de investigación, denuncia y castigo de la corrupción. El tercero (orientación hacia redes) muestra correlaciones con la construcción de redes y actividades relacionadas con la difusión, la divulgación y las relaciones públicas. Finalmente, el cuarto componente (orientación hacia construcción organizacional) se correlaciona con actividades como la creación de procesos o programas y la generación de información e inteligencia. Estos resultados demuestran que existen al menos cuatro visiones diferentes entre las y los integrantes de los CPC estatales.

Sin embargo, las cuatro orientaciones no son completamente ortogonales entre sí; es decir, existen correlaciones entre ellas. Específicamente, la orientación hacia políticas se correlaciona ligeramente con la orientación hacia redes ( $r = 0.16$ ) y la orientación hacia construcción institucional ( $r = 0.2$ ). La orientación hacia denuncia muestra pequeñas correlaciones con la orientación hacia construcción organizacional ( $r = 0.13$ ) y la orientación hacia redes ( $r = 0.22$ ). Finalmente, las orientaciones hacia redes y hacia construcción organizacional también se relacionan ligeramente ( $r = 0.2$ ).

Por lo que toca a correlaciones con las características de las y los integrantes, el Cuadro 2 muestra que, en general, no existen asociaciones particularmente notables con excepción de algunas pequeñas correlaciones estadísticamente significativas. Existe una correlación entre la orientación hacia denuncia y el sexo (las mujeres en la muestra son levemente más proclives a la orientación hacia denuncia *vis-à-vis* los hombres). Los y las participantes con un origen profesional en el sector público o gubernamental son ligeramente menos propensos a las orientaciones hacia redes y hacia construcción institucional. Finalmente, los y las participantes en estados que ya contaban con una política estatal anticorrupción al momento de la recolección de los datos son más proclives a la orientación hacia la denuncia.

**Cuadro 2** Correlaciones bivariadas entre componentes y variables seleccionadas

Variables seleccionadas	Orientación hacia política	Orientación hacia denuncia	Orientación hacia redes	Orientación hacia construcción organizacional
Edad	-0.10	-0.02*	0.02	-0.05
Mujer	0.04	0.25*	0.10	0.17
Educación	-0.03	-0.29	-0.10	0.02
Origen profesional:				
Sector público	-0.07	0.09	-0.20*	-0.18*
Academia	-0.04	-0.01	0.12	-0.06
Sociedad civil	0.03	-0.06	-0.14	0.12
Iniciativa privada	0.19	0.00	0.07	0.16
Otro	-0.11	-0.07	0.12	0.00
Experiencia en la administración pública (años)	0.01	0.06	-0.03	-0.05
Estado con PEA aprobada <sup>a</sup>	0.16	0.22*	-0.01	-0.07

\* Correlación estadísticamente significativa ( $p \leq 0.1$ ).

<sup>a</sup> Política estatal anticorrupción aprobada.

**Fuente:**  
Elaboración propia.

De estos primeros resultados se pueden sacar al menos tres conclusiones. Primero, no parece existir una única visión sobre el papel de los CPC entre las y los participantes. En particular, hay evidencia estadística de cuando menos cuatro visiones u orientaciones. Segundo, éstas no son independientes entre sí, lo que sugiere que individuos en el mismo CPC pueden tener diferentes orientaciones o que incluso un mismo individuo puede tener visiones diferentes sobre sus funciones. También es interesante que, dada la estructura de correlaciones entre orientaciones, parece que éstas no se conciben como sustitutos entre sí, sino más bien como visiones más o menos complementarias del propósito de los CPC. Tercero, estas orientaciones parecen ser independientes de características como el sexo, el nivel educativo, la edad, el origen profesional y los años de experiencia en la administración pública de los participantes. La evidencia sugiere que, al menos para la muestra estudiada, no existe una visión dominante o articulada del papel que desempeñan o habrían de desempeñar los CPC. Esto último sugiere que la divergencia en visiones sobre el papel del CPC quizá responde a condiciones institucionales locales, a la mezcla de perfiles profesionales en un CPC dado o a la trayectoria de adopción e implementación de la reforma anticorrupción en distintas partes del país, como se explora más abajo.

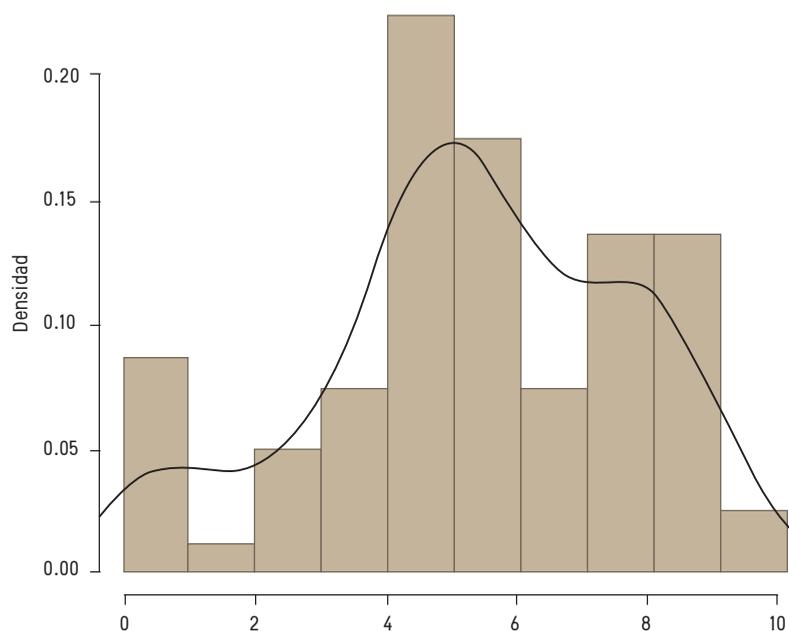
### *Desempeño de los CPC*

Cualquiera que sea la visión sobre el papel de los CPC, su desempeño también se traduce en su capacidad de coordinación y dirección dentro de los SLA. En otras palabras, el desempeño de los CPC puede pensarse como su habilidad para detonar y mantener relaciones productivas con el resto de los actores institucionales del sistema anticorrupción, incluyendo las secretarías ejecutivas. Esta capacidad depende fundamentalmente de tres aspectos: la legitimidad del CPC, la eficacia con la que puede llegar a acuerdos y evitar conflictos, y su efectividad entendida principalmente como la existencia de una dotación adecuada de recursos.

## DESEMPEÑO

A falta de una medición independiente y homologada del desempeño de los CPC, uso una medida del desempeño (auto)percibido de éstos dentro de los SLA. Se preguntó a las y los participantes en qué medida el CPC de su estado tenía una relación de trabajo efectiva con los siguientes actores: *a)* Auditoría/órgano de fiscalización del estado, *b)* Contraloría del gobierno del estado, *c)* Fiscalía Anticorrupción del estado, *d)* órgano garante de transparencia y acceso a la información del estado, *e)* Tribunal de Justicia Administrativa del estado, *f)* Poder Judicial del estado/Consejo de la Judicatura Estatal y *g)* Secretaría Ejecutiva del Sistema Local Anticorrupción. Una relación de trabajo efectiva se definió en el cuestionario como aquella que produce resultados tangibles. La respuesta para cada ítem se registró en una escala de 0 a 10 puntos, donde 0 significa que la relación es muy inefectiva y 10, muy efectiva. Para obtener un puntaje conjunto, se computó el promedio simple de las respuestas para los siete ítems. De tal modo que la medición de desempeño es un indicador de la calidad del trabajo conjunto con el resto de las instancias que participan en el SLA. La Gráfica 2 muestra la distribución de la variable de desempeño. El valor medio para toda la muestra es 5.37 puntos ( $SD = 2.39$ ). Éste indica que, en general, las relaciones de trabajo con el resto de los actores de los SLA se perciben relativamente neutrales (i.e., ni efectivas ni inefectivas); sin embargo, hay un ligero sesgo hacia la derecha.<sup>4</sup>

**Gráfica 2** Distribución de desempeño percibido de los CPC estatales



**Fuente:**  
Elaboración propia.

- 4 Como correctamente señaló uno de los dictaminadores anónimos, una interpretación alternativa es que la escala 0-10 fue interpretada como “calificaciones escolares”. De ser así, un valor medio cercano a los 5 puntos podría interpretarse como que los participantes “reprobaron” la calidad de las relaciones de trabajo del CPC.

## LEGITIMIDAD

Para medir legitimidad usé cuatro indicadores. Primero, se preguntó a los participantes qué tanto apoyo tiene el CPC del estado por parte de: a) academia y universidades, b) periodistas y medios de comunicación, y c) sociedad civil organizada local. La respuesta para cada ítem se registró en una escala Likert de cinco puntos. La variable *Apoyo* es la media aritmética de estas tres mediciones. El segundo y tercer indicador (*Poder CPC* y *Reconocimiento*) señalan respectivamente en qué medida las y los participantes creen que el CPC es un actor con peso político en el estado y si éste es reconocido como un actor legítimo por el gobierno del estado. En ambos casos, la respuesta está codificada en una escala Likert de cinco puntos. Finalmente, la variable *Perfiles* mide en qué medida opinan que las y los integrantes del CPC de su estado tienen perfiles adecuados para su propósito. Como en los casos anteriores, la respuesta está codificada en una escala Likert de cinco puntos.

## EFICACIA

Para medir eficacia uso cuatro indicadores. La variable *Comunicación* mide en qué medida las y los participantes piensan que el desempeño del sistema local anticorrupción se ha visto afectado por problemas de comunicación. La variable *Conflicto* registra si las y los participantes creen que el desempeño del sistema anticorrupción de su estado se ha visto afectado por golpeteos o conflictos. Por su parte, la variable *Diseño legal* mide si las y los participantes piensan que el desempeño se ha visto afectado por problemas de diseño legal. Finalmente, la variable *Acuerdo* registra si las y los participantes piensan que el desempeño del sistema local anticorrupción se ha visto afectado por falta de acuerdos, colaboración o voluntad. Para los cuatro indicadores, la respuesta se codificó en una escala de cuatro puntos, de 0 = “No ha afectado nada” a 3 = “Ha afectado mucho”. En el análisis estadístico se invirtió el código de estas cuatro variables para facilitar la interpretación del modelo.

## EFFECTIVIDAD

Para medir la efectividad percibida del CPC uso dos indicadores. Primero, *Presupuesto* registra si las y los participantes creen que el CPC cuenta con recursos adecuados para sus funciones. La respuesta está codificada en una escala Likert de cinco puntos. Segundo, el indicador *Personal* registra la cantidad de personal de apoyo que asiste directamente al CPC estatal (e.g., personal secretarial, asistentes o técnicos). El Cuadro 3 presenta medidas centrales y de dispersión de todas las variables estudiadas, así como las correlaciones entre ellas.

**Cuadro 3** Estadísticos descriptivos de variables seleccionadas

	M	SD	Mín.	Máx.	Correlaciones bivariadas									
					11.	10.	9.	8.	7.	6.	5.	4.	3.	2.
1. Desempeño (dep.)	5.36	2.38	0	10	0.12	0.18	-0.34	-0.48	-0.29	-0.28	0.39	0.40	0.25	0.32
2. Apoyo	3.55	0.80	1.3	5	0.26	0.20	-0.05	-0.07	0.12	-0.03	0.27	0.30	0.60	—
3. Poder CPC	3.02	1.15	1	5	0.13	0.15	-0.07	-0.03	-0.09	-0.22	0.45	0.35	—	
4. Perfiles	3.91	1.17	1	5	0.06	0.22	-0.06	-0.17	-0.21	-0.07	0.37	—		
5. Reconocimiento	3.60	1.17	1	5	0.09	0.45	-0.21	-0.30	-0.33	-0.19	—			
6. Comunicación	1.97	0.84	0	3	-0.04	-0.02	0.46	0.34	0.48	—				
7. Conflicto	2.05	0.97	0	3	-0.00	-0.10	0.43	0.35	—					
8. Acuerdo	2.28	0.81	0	3	-0.05	0.04	0.41	—						
9. Diseño legal	1.85	0.93	0	3	-0.17	-0.17	—							
10. Presupuesto	2.50	1.23	1	5	0.30	—								
11. Personal	0.76	1.72	0	10	—									

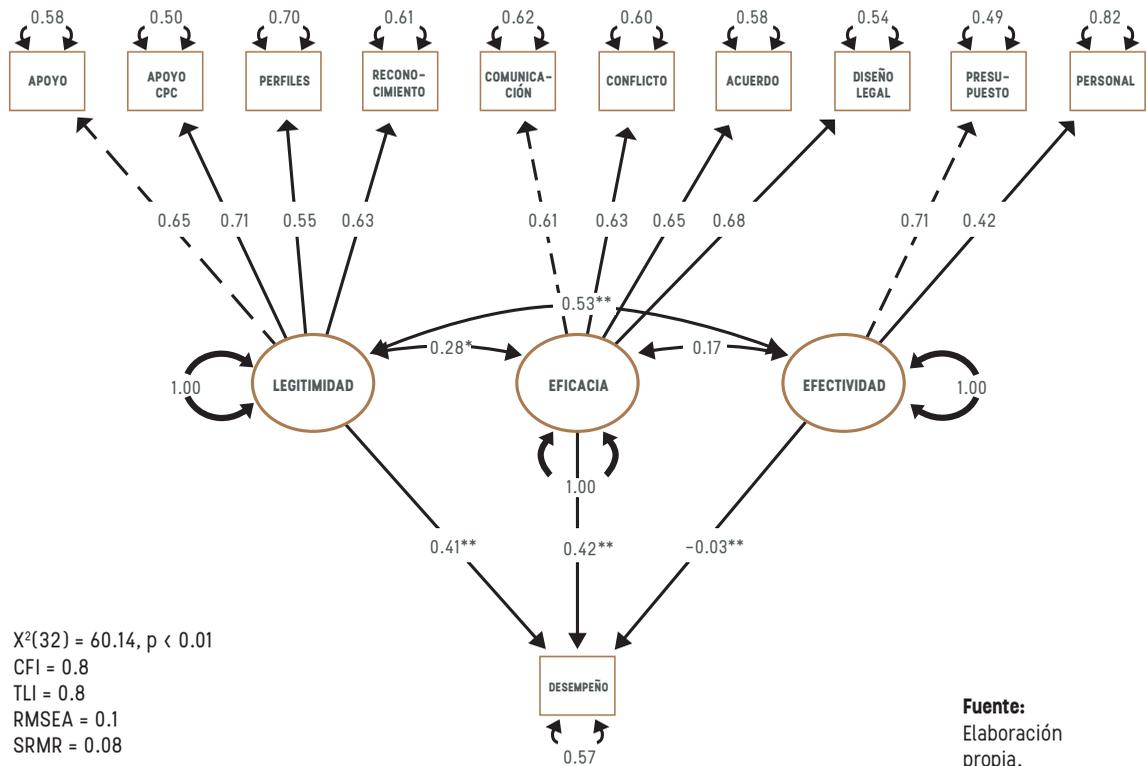
**Fuente:** MÉTODO  
Elaboración propia.

La estructura del modelo conceptual implica que el desempeño depende de la legitimidad, eficacia y efectividad de los CPC (hipótesis 1, 2 y 3) y que, al mismo tiempo, la legitimidad puede afectar a las otras dos condiciones (hipótesis 4a y 4b). Esta estructura de relaciones impone restricciones que un modelo lineal clásico no puede sortear fácilmente. Además, las tres variables clave (*Legitimidad*, *Eficacia* y *Efectividad*) no fueron observadas directamente, sino que deben inferirse de un conjunto de indicadores. Un método que responde a estas restricciones es el modelo de ecuaciones estructurales con variables latentes. Éste permite estimar simultáneamente un modelo de medición de las tres variables no observadas y modelar su efecto en la variable dependiente (desempeño). El modelo que presento abajo usa toda la información disponible en las variables anteriores. Aunque las medidas de ajuste no son óptimas, los resultados son interpretables, el modelo pasa la prueba Ji y el ajuste observado no se aleja demasiado de los estándares estipulados en la literatura (CFI/TLI  $\approx$  0.9; RMSEA  $\approx$  0.05 y SRMR  $<$  0.05).

#### MODELO Y RESULTADOS ESTADÍSTICOS

El modelo calculado se representa en la Figura 3. Se muestran los parámetros estandarizados entre indicadores observados (señalados por convención en rectángulos) y las tres variables latentes (señaladas con óvalos), así como los efectos (también estandarizados) de las variables latentes en la variable dependiente (*Desempeño*) y las covarianzas entre variables latentes. Los efectos y covarianzas estadísticamente significativos se indican con asteriscos (\*  $p < 0.1$  y \*\*  $p < 0.05$ ). También se incluyen las medidas de ajuste del modelo en la esquina inferior derecha.

**Figura 3** Modelo estructural de desempeño de los CPC y variables latentes de legitimidad, eficacia y efectividad



La hipótesis 1 establece que mayor legitimidad del CPC se correlaciona positivamente con mayor colaboración con el resto de los actores del SLA; esto es, mejor desempeño. En este caso, el modelo muestra que los cuatro indicadores de legitimidad en efecto se relacionan positivamente con la variable subyacente *Legitimidad* y que ésta, a su vez, tiene un efecto positivo en el desempeño. Es notable que el indicador que mayor peso tiene en la medición de legitimidad del CPC es si éste se percibe como un actor con peso político en el estado (i.e., fuera del SLA). Por lo demás, un cambio de una unidad estándar en *Legitimidad* aumenta 0.41 unidades estándar el desempeño. Este efecto positivo (y estadísticamente significativo) es evidencia a favor de la primera hipótesis de trabajo.

También encuentro evidencia a favor de la hipótesis 2, que establece que mayor eficacia del CPC se relaciona con mejor desempeño. Los cuatro indicadores (con codificación invertida) se relacionan positivamente con la variable latente *Eficacia*. En este caso, es interesante que el diseño legal (o, de manera más precisa, la ausencia de un diseño legal deficiente) no es la principal condición de eficacia del CPC. De hecho, los cuatro indicadores usados tienen un peso más o menos homogéneo en la variable latente de eficacia. Ésta, a su vez, tiene un efecto positivo y significativo en el desempeño: un cambio de una unidad estándar se relaciona con un cambio de 0.42 unidades estándar en desempeño (comparable al efecto detectado de *Legitimidad*). Este resultado indica que la capacidad

del CPC de lograr acuerdos y evitar conflictos dentro del SLA es quizá tan importante —en términos de su desempeño— como su legitimidad.

Respecto a la *Efectividad* de los CPC, aunque los indicadores se relacionan positivamente con la variable latente, el modelo no arroja un efecto significativo de ésta en el desempeño. Sin embargo, el modelo sí detecta covarianzas entre *Legitimidad*, *Eficacia* (0.28) y *Efectividad* (0.53) de los CPC. Esto es evidencia a favor de las hipótesis 4a y 4b, respectivamente. En otras palabras, los datos sugieren que la legitimidad de los CPC se asocia con variaciones positivas en la capacidad de éstos para lograr acuerdos y reducir conflictos, pero también con su capacidad de hacerse de recursos presupuestales y de personal. Vale anotar que estas relaciones son simétricas; es decir, mayor eficacia y mayor efectividad también se asocian con mayor legitimidad y, por ende, es de esperarse que la falta de efectividad o de eficacia tienden a reducir la legitimidad de los CPC.

De este análisis se puede concluir lo siguiente. Primero, que el modelo conceptual tiene respaldo empírico en tanto que el desempeño (percibido) de los CPC se relaciona con al menos dos de las tres condiciones conjeturadas. Segundo, que estas condiciones (legitimidad, eficacia y efectividad) se pueden medir y se relacionan entre ellas. De ahí que cambios en una (legitimidad) puedan afectar los niveles en las otras (eficacia y efectividad) y viceversa. Tercero y quizá más importante, con base en los datos analizados, parece que los principales determinantes del desempeño percibido de los CPC son su legitimidad y su eficacia, y no necesariamente su efectividad (i.e., su capacidad para hacerse de recursos presupuestales y humanos). En todo caso, este último elemento (efectividad) parece ser más una función de los otros dos (legitimidad y eficacia). El análisis cualitativo de los casos puede ofrecer más información sobre estas relaciones.

### *Análisis cualitativo*

Se analizaron de forma comparada los casos de Veracruz, Quintana Roo y Jalisco. Cada uno tiene peculiaridades y ofrecen información sobre retos y problemas comunes que no sólo confirman algunos de los patrones estadísticos, también ofrecen pistas adicionales sobre los factores que limitan o favorecen el desempeño de los CPC estatales. Para facilitar la exposición, organizo esta sección siguiendo las hipótesis de trabajo anteriores.

#### LEGITIMIDAD

Del análisis de las entrevistas se desprende evidencia de que uno de los principales retos que enfrentan los tres casos es la falta de legitimidad del Sistema Local Anticorrupción, en general, y del CPC en particular. Este problema parece ser más grave en el caso de Veracruz, en el que el CPC ha sido ignorado y bloqueado activamente por el gobierno del estado (véase:, e.g., Castillo, 2018; Guerrero, 2019; Salas, 2019), pero también se hace evidente en menor medida en los otros dos casos. Por ejemplo, en el caso de Jalisco, el CPC fue recientemente cuestionado por el Congreso del Estado (Herrera, 2020). Pero más allá de episodios concretos, el reto de la falta de legitimidad parece tener dos caras: una hacia el interior y otra hacia el exterior de los sistemas. Por un lado, hay una falta de posicionamiento del CPC (y sus integrantes) dentro del SLA y especialmente frente al resto

de los actores institucionales. Si bien éstos no cuestionan abiertamente la posición del CPC y hasta reconocen el perfil profesional de varios de sus miembros (especialmente de la presidencia), tampoco parecen reconocer en el CPC un actor que dote de sentido estratégico al sistema. En cambio, se tiende a identificarlo como un órgano ciudadano de naturaleza netamente consultiva, cuyo trabajo consiste fundamentalmente en vincularse con la sociedad civil.

Después surge el Comité de Participación Social, y en este Comité también quedaron personas muy destacables en el ámbito académico, con un perfil destacado, los cuales no fueron cuestionados, lo cual sucedió en otros estados, aquí no, y me parece que el arranque fue muy bueno (Titular de dependencia, Jalisco).

Tenemos un grupo de apoyo técnico, tenemos especialistas [...] que están dispuestos a colaborar. Ahí el CPS [Comité de Participación Social] se encarga rápidamente de hacer el diálogo. Creo que ellos han sido muy fluidos [...] y pues a eso se dedican, además de que son profesionales, se han capacitado, tienen herramientas, no son ningunos improvisados y es sociedad civil (Titular de dependencia, Jalisco).<sup>5</sup>

Además de lo anterior, hay evidencia de que la posición del CPC frente al resto de los actores institucionales y especialmente frente al gobierno del estado es precaria y frágil. Es precaria en tanto su efectividad depende de recursos controlados por actores institucionales con los que tiene que establecer relaciones de colaboración. Es frágil porque el diseño del SNA y de su proceso de toma de decisiones pone en desventaja al CPC frente al resto de los integrantes (e.g., las y los integrantes del CPC sólo tienen un voto en el Comité Coordinador). La precariedad y fragilidad de la posición se ha agravado en algunos casos debido al cambio en administraciones que identifican al SLA (y por extensión al CPC) como un proyecto ajeno, que pertenece a otro gobierno o que compite por el control de la agenda local anticorrupción:

La relación entre el CPC y el Comité Coordinador comenzó siendo muy buena, y después terminó convirtiéndose en una relación muy ríspida. Y esto porque se viene el cambio de administración, cambia el gobierno panista y entra uno morenista. Pensábamos que iba a haber un mayor impulso al sistema, por la bandera del nuevo gobierno [sobre] el combate a la corrupción, y no ha sido el caso. No ha sido el apoyo que se esperaba, sino todo lo contrario (Miembro de CPC, Veracruz).

El desequilibrio, si así se le podría llamar, que hemos tenido es el número de sillas dentro del Comité Coordinador respecto a los ciudadanos, al tener uno del Comité de Participación Ciudadana y seis del ámbito gubernamental sí se siente de repente como que está desbalanceado, aunque tenga la presidencia (Miembro de CPC, Quintana Roo).

---

5 En Jalisco, el CPC se denomina Comité de Participación Social.

También es interesante que, a diferencia del caso de Veracruz, en los casos de Jalisco y Quintana Roo no existe un bloqueo explícito del CPC. De hecho, todos los actores institucionales entrevistados reconocieron en el CPC un actor con cierto peso y al que “se debe escuchar”. En el caso de Jalisco, la participación del CPC como órgano técnico en un número importante de designaciones públicas lo coloca como un actor relevante. También, la conformación del sistema estatal legitimó desde un principio la participación ciudadana mediante una comisión interinstitucional que guió el proceso de armonización legislativa (CISAE, 2020). En el caso de Quintana Roo, la existencia de un plan estratégico acordado al seno del Comité Coordinador local establece áreas de acción y autonomía del CPC que le han permitido posicionarse frente al resto de los integrantes del SLA.

Por otra parte, el problema de legitimidad fuera del SLA se caracteriza por la inestabilidad de la base de poder del CPC. Esto parece resultar de la convergencia de al menos dos factores. Primero, el CPC es la parte más frágil de todo el sistema tanto en recursos como en exposición, de modo que es “muy fácil golpearlo” —más que a otros actores del SLA—. Segundo, la legitimidad externa del CPC depende de su capacidad de canalizar demandas ciudadanas y de avanzar en la creación de instrumentos técnicos que, sin embargo, resultan poco rentables y difíciles de “vender como éxitos a los ciudadanos”. Esto coloca a los CPC en una encrucijada: por un lado deben cumplir con su mandato legal (de carácter fundamentalmente técnico), pero también deben resistir el desgaste de la exposición mediática y la gestión de expectativas ciudadanas. En otras palabras, el CPC parece llevarse el mayor costo político de la ineffectividad percibida del sistema anticorrupción.

Estamos buscando que el CPC tenga mucho más peso político al interior del Comité Coordinador. Los primeros años, los presidentes se dedicaron a crear la institución y el resultado es que nadie, absolutamente nadie nos conoce (Miembro de CPC, Quintana Roo).

Es muy fácil golpear al sistema y es muy fácil golpear al CPC. El tema sobre que no tenemos denuncias [de actos de corrupción] es el que más ha generado polémica: ¿cuántas has denunciado?, ¿cuántos están en la cárcel? El objetivo del CPC no es ese. No tenemos ni las capacidades ni las atribuciones, nada como para establecer investigaciones sobre posibles actos de corrupción (Miembro de CPC, Quintana Roo).

Más que mirarnos como representantes de los ciudadanos y las ciudadanas, nos miran como actores de gobierno, que además ganan un montón de lana y no hacen nada. Y cuando lo hacen, lo hacen coludidos con los actores de gobierno. Entonces sí [el trabajo del CPC] se vuelve, digamos, complicado (Miembro de CPC, Quintana Roo).

Un último punto por notar es la patente falta de confianza que se evidencia en las entrevistas entre el CPC y los actores institucionales (incluyendo las secretarías ejecutivas) y, a veces, entre los mismos miembros del CPC. Un tema que surgió varias veces entre los entrevistados y las entrevistadas es la existencia de múltiples oportunidades de bloqueo y de cooptación de los CPC y del Comité Coordinador por parte de intereses políticos. Esto resulta de la asimetría de poder y recursos entre CPC y el resto de los integrantes del Comité Coordinador (especialmente las contralorías). También se refleja en la integración de

los CPC, las comisiones de selección, y en el distanciamiento de la Secretaría Ejecutiva del CPC y sus integrantes. El resultado aparente es que integrantes del SLA que tienen posiciones nominalmente equitativas, pero con diferentes dotaciones de poder y recursos, terminan teniendo de facto derechos distintos sobre la operación del SLA.

Creo que, a diferencia de otros estados, tenemos que ir cuidando la parte legal, nomás se está checando cómo afectar a alguien en un tema jurídico, tengo que cuidar que mis acciones no impliquen extralimitarme en mis funciones. El secretario técnico ha buscado llevar acciones legales en contra de los integrantes, además tiene todo el respaldo del Comité Coordinador (Miembro de CPC, Veracruz).

Parece que el gobierno [del estado] quiere acabar con todos los grandes o pequeños contrapesos que pudiese haber en contra de la administración. No lo puedo asegurar, pero es lo que puedo percibir (Miembro de CPC, Veracruz).

## EFICACIA

Por lo que toca a la eficacia de los CPC, la evidencia indica que ésta no necesariamente depende únicamente de las atribuciones establecidas en la ley. De hecho, el caso de Veracruz es ejemplar en este sentido, pues el CPC ha sido poco eficaz en lograr acuerdos y encontrar soluciones para la implementación del SLA, aun cuando el proceso de armonización legislativo fue exitoso; las atribuciones son similares a las de otros CPC y ya existe un proyecto avanzado de política estatal anticorrupción. En cambio, en los otros dos casos, en los que se ha logrado mayor eficacia, parece que ésta ha resultado debido al menos tres condiciones. Primero, en estos casos hay mayor capacidad dentro del CPC, que ha logrado movilizar recursos políticos y técnicos y nivelar (aun marginalmente) la asimetría con los actores institucionales. Segundo, la segmentación del trabajo en planes y acuerdos de largo plazo ha disminuido el potencial de conflicto con algunos actores institucionales. Es decir, en estos casos, los CPC han logrado desagregar la agenda en una serie de acuerdos puntuales que fomentan una colaboración incremental. Tercero, se ha logrado mayor eficacia porque los actores institucionales (y en especial el gobierno del estado) han respetado o se han mantenido al margen de las actividades del CPC y del SLA. Un menor involucramiento del gobierno del estado, ya sea por desinterés, desconocimiento o compromiso, abre un espacio de maniobra que facilita los acuerdos dentro del SLA (aunque no necesariamente contribuye a la efectividad del sistema en su conjunto).

Respecto al primer punto, la comparación entre casos indica que las tareas del CPC demandan no sólo profesionales, sino que la ausencia de perfiles políticos o técnicos puede convertirse en una fuente de ineficacia. Específicamente, una mayor prevalencia de perfiles técnicos (e.g., abogados, exfuncionarios, especialistas) y políticos (e.g., activistas, miembros de la sociedad civil organizada) parece estar relacionada con una mayor capacidad para lograr acuerdos con los actores institucionales y para movilizar recursos que se traducen, por ejemplo, en mayores concesiones presupuestales. Aunque no es posible generalizar a partir de las entrevistas, parece que esta mezcla de perfiles dentro del CPC permite producir insumos técnicos más eficazmente, así como “hablar el lenguaje de las

dependencias” y tejer relaciones bilaterales más productivas con las organizaciones que integran el SLA. No obstante, también parece ser que la mezcla de perfiles se puede traducir en divergencias respecto al propósito colectivo del CPC.

Cuando tienes el sistema con actores institucionales con diferentes incentivos, cada uno con diferentes lógicas, resulta difícil crear un incentivo común. Lograr que se ponga al centro el tema del bien común y que todo el mundo diga “bueno, voy a meterle a esto” es complejo. Tiene mucho que ver porque sus prioridades son diferentes, porque sus recursos son limitados, porque tienen sus planes de trabajo, porque mucho del trabajo ya lo venían haciendo (Miembro de CPC, Quintana Roo).

Una cosa es el papel y otra la realidad... “okay, coordínate”... ¿Y los cómo? Cada quien puede interpretar los cómo [...] Cada una de las instituciones tiene madurez institucional distinta, cultura organizacional distinta, los transparentólogos tienen su forma [de trabajar], no está bien ni mal, los abogados tienen sus formas, los tribunales, los auditores... Y esa comunicación pues la hace la presidenta del sistema (Titular de dependencia, Jalisco).

Otro factor importante para entender la eficacia de los CPC es la existencia de un plan (estratégico) que permite establecer líneas concretas de colaboración dentro del SLA. Estos planes también tienen la gran ventaja de dotar de ámbitos de responsabilidad al propio CPC, ya sea directamente o por medio de las comisiones ejecutivas de los sistemas. Es interesante, además, que estos planes tienden a tener un horizonte de tiempo largo, involucran equipos de trabajo (no sólo a las y los titulares de las dependencias) y, en los casos de Jalisco y de Quintana Roo, son instrumentos que preceden temporalmente a la política estatal anticorrupción.

Siempre la comunicación [...] es compleja. Ahora mismo tenemos el reto de cómo trabajar más allá de tener un enlace por titular [en el] Comité Coordinador. Quienes han estado en todas las sesiones, en todas las discusiones, han estado involucrados personalmente. [...] Se van armando equipos de trabajo interno de cada institución (Titular de dependencia, Jalisco).

Algo que me llamó la atención al llegar al CPC es que no había un plan estratégico sobre lo que deben hacer cada uno de los miembros del CPC. La política no puede ser un documento *ad hoc* y no puede ser la única guía sobre la que el CPC opere. El CPC debe tener un plan estratégico de acuerdo a sus atribuciones (Miembro de CPC, Quintana Roo).

El sistema madurará en el largo plazo. [...] Propiamente un logro, un efecto o impacto concreto que hayamos trabajado en conjunto, pues te mentiría. El logro mayor es el plan y que hay una buena coordinación, muy buena disposición. Ya hay un plan sobre el que estamos trabajando. En dado caso de que alguno de nosotros abandone su puesto, no hay ningún problema, pues [ya] está un plan establecido y caminando (Miembro del CPC, Quintana Roo).

Finalmente, un punto no menor se refiere a la interferencia del gobierno del estado en los sistemas anticorrupción. A juzgar por las entrevistas, la eficacia de los CPC se puede

ver muy disminuida ante la injerencia del gobierno, especialmente cuando ésta refleja una lógica de competencia o de desconfianza frente al SLA. Esta intervención puede ser indirecta (e.g., por medio del presupuesto) o directa (e.g., por acción del contralor u otro actor dentro del Comité Coordinador).

Aquí la contralora más que ayudarnos fue un obstáculo, se llegó al extremo de que la primera contralora que tuvo este gobierno de Morena llegó a plantear que cada que exponíamos un tema complejo en la mesa, era la primera que se oponía. Declaraba en los medios en sesión pública. Salió a declarar que los problemas de corrupción no estaban en las dependencias gubernamentales, sino que estaban al interior del sistema. Solía decir que había ocho denuncias que estudiaba el órgano interno de control al interior de la Secretaría Ejecutiva del Sistema. Y otros asuntos como la rehabilitación del portal de compras, siempre se oponía [sic]. Tema que poníamos sobre la mesa, tema que bajaba. Ni siquiera lo consideraba. Pedía que se bajara del orden del día (Miembro de CPC, Veracruz).

Siento que al menos en este sistema, pero también siento que, en la mayoría de los estados, los miembros del Comité Coordinador buscan quedar bien con el gobernador y no incomodarlo (Miembro del CPC, Veracruz).

## EFFECTIVIDAD

Otro los resultados de las entrevistas fue constatar que los recursos de los que puede disponer un CPC son usualmente limitados y cuestionados, y a menudo dependen de mantener buenas relaciones con la Secretaría Ejecutiva —lo que no siempre sucede—. En este sentido, las secretarías no necesariamente son un apoyo para el CPC y bien pueden convertirse en un obstáculo para su efectividad; por ejemplo, al negarles apoyos técnicos o recursos (incluyendo espacios para realizar sus trabajos, apoyo para responder solicitudes de información pública o para desplazarse dentro del estado). Además, la dotación de recursos del CPC (inclusive sus honorarios) a menudo son fuente de conflicto y cuestionamientos dentro y fuera del sistema.

Yo siento que el diseño de la ley sí está muy bonita la parte de la ciudadanía, pero faltó pensar en la parte operativa, por ejemplo, nos llegan amparos, nos llegan solicitudes de transparencia, tenemos la obligación de contar con un archivo, y sólo somos cinco ciudadanos, no tenemos instalaciones, no tenemos oficinas. Creo que sí, [...] el Comité de Participación Social debería contar con un pequeño *staff*, una oficina pequeña, este espacio es de la Secretaría Ejecutiva que nos lo presta (Miembro de CPC, Jalisco).

El secretario técnico no nos pasa las actas de la Comisión Ejecutiva desde que entró. Le mando un *mail* solicitándolo y nada, no contesta. Él ya hizo a un lado el CPC, no le interesa la Comisión Ejecutiva (Miembro de CPC, Veracruz).

Nos vuelven a bajar el presupuesto y hasta la fecha no nos pagan. Nos pagaron a los 6 meses. Entra un nuevo secretario técnico, todo el año 2019 e incluso para el 2020 no aprobaron el

presupuesto de los honorarios del CPC; es decir, lo que llevamos de año no hemos recibido nuestro sueldo, pero tampoco podemos trabajar en otra cosa (Miembro de CPC, Veracruz).

Para este CPC en particular ha sido problemático el tema de las distancias y la geografía, la mayor parte de las instancias gubernamentales del estado se encuentran en Chetumal y muchos de nuestros miembros se encuentran viviendo en Cancún, por lo que transportarse durante 5 horas no es fácil. [...] Realmente no se ha podido reunir tanto el CPC (Miembro de CPC, Quintana Roo).

Claramente, el punto más crítico por lo que respecta a la efectividad de los CPC es el presupuesto. En términos generales, los CPC han tenido poco éxito en conseguir un mayor presupuesto (propio o para el SLA) y en los tres casos estudiados, los recursos presupuestales asignados al sistema local anticorrupción han ido menguando con el tiempo. Parece, además, que la dotación presupuestal es un reflejo del limitado posicionamiento del SLA, pero también es el resultado de al menos dos posibilidades. Una se refiere al uso del presupuesto como un instrumento de presión sobre el CPC y el sistema en general. En principio, menores recursos limitan las actividades y pueden paralizar al SLA; por ende, limitar el presupuesto puede ejercer presión sobre las y los integrantes (e.g., al no pagar honorarios). Una segunda se refiere a la inanición del sistema debido al desinterés. En este caso, las limitaciones en recursos son reflejo del abandono del sistema por el gobierno del estado. Esta situación se puede ver agravada porque las y los integrantes del Comité Coordinador negocian independientemente sus presupuestos y, si el CPC no cuenta con el apoyo de la Secretaría Ejecutiva, su posición puede verse aún más limitada:

El problema real es el presupuesto, nunca nos han dotado del presupuesto correcto y necesario para este tema. El Comité aprueba el proyecto y se manda al Congreso y, por decirte, solicitamos 25 millones este año y nos aprueban 13, y nos dicen “di que te fue bien”. No sé si es que no le dan la importancia que se requiera, [pero] no se puede dotar de suficiencia al sistema (Miembro del CPC, Quintana Roo).

Mira, el segundo año [de implementación del SLA] habíamos pedido un presupuesto de más o menos 25 millones de pesos, pero la presidenta no lo supo pelear lo suficiente y nos dieron 10 millones de pesos. Ahora llevémoslo a los intereses propios porque cada uno de los titulares del Comité Coordinador estaba peleando por los recursos de su organización, no por los del sistema (Miembro del CPC, Quintana Roo).

Hubo una reducción significativa de un 18% si lo vemos en términos porcentuales, porque 10 millones puede ser mucho. La verdad es que sí hubo una reducción muy grande y lo que se tuvo que trabajar entre todos fue en la priorización (Titular de dependencia, Jalisco).

Me parece que algunos sistemas van lentos por la poca voluntad de los miembros del Comité Coordinador y del Ejecutivo. A nosotros no nos ha pasado, afortunadamente nos han apoyado, no tenemos un presupuesto súper elevado, pero para este año tenemos 18 millones de pesos (Miembro de CPC, Quintana Roo).

No obstante, de las entrevistas también se desprende que los CPC cuentan con alternativas para hacerse de recursos y sobre todo para encontrar y movilizar recursos simbólicos y políticos a partir de redes preexistentes (como en el caso de Jalisco, donde hay una sociedad civil establecida y profesionalizada y un apoyo importante de las universidades locales) o emergentes (como en el caso de Quintana Roo). Empero, es importante advertir que estas salidas son contingentes y se pueden convertir en fuentes adicionales de conflicto. Por ejemplo, en el caso de Veracruz, la relación con la sociedad civil, incluyendo las universidades locales, ha sido muy problemática y limitada por los recursos casi inexistentes. Incluso, en Quintana Roo, el CPC ha sido objeto de ataques directos desde la sociedad civil organizada.

Están ahorcando al Comité de Participación Ciudadana. Están bloqueando todas las posibilidades para generar vínculos con las asociaciones civiles porque estamos impedidos a realizar foros de divulgación y demás actividades regionales porque no tenemos recursos, no tenemos apoyo (Miembro de CPC, Veracruz).

Creo que hay un desánimo de participar, se ve como que muy dirigido desde afuera, no sé. Nosotros nos dimos cuenta que implica mucho... la verdad si nosotros [...] no hubiéramos contado con el apoyo de las instalaciones de las universidades para desarrollar los trabajos, no hubiéramos podido (Miembro de CPC, Jalisco).

## CONCLUSIÓN

Este estudio tuvo como propósito central entender el papel real que tienen los CPC en el ámbito local y, en particular, examinar los retos y las limitaciones que enfrentan para mejorar su desempeño como instancias centrales para los SLA. Como ya he dicho, los CPC son una pieza fundamental del diseño jurídico y organizacional del Sistema Nacional Anticorrupción; sin embargo, al mismo tiempo son quizá la instancia más débil y desprotegida de éste. Para entender esta situación no basta con estudiar las limitaciones del marco normativo, es necesario entender el funcionamiento de la gobernanza de los sistemas anticorrupción e identificar las principales deficiencias y amenazas que los CPC enfrentan. Para esto se examinaron dos grandes problemas de colaboración. Primero, se investigó si es cierto que los CPC han logrado articular objetivos compartidos y coherentes. Segundo, es importante entender si han logrado establecerse como actores legítimos, capaces de llegar a acuerdos y de zanjar conflictos dentro del SLA, así como de hacerse de una dotación adecuada de recursos para ejercer sus atribuciones. En su conjunto, estos dos problemas representan aspectos que pueden afectar significativamente el desempeño de los CPC estatales.

Con base en la evidencia cuantitativa y cualitativa que he presentado, es posible afirmar que, hasta ahora, ninguno de estos dos problemas ha sido resuelto del todo. Por lo que respecta al primero, hay evidencia de que los CPC en general no tienen una visión articulada de su propósito. Si bien es cierto que hay mayor acuerdo en que el propósito de los CPC debe ser cercano al diseño y la evaluación de políticas anticorrupción, existen

cuando menos otras tres orientaciones diferentes. En este sentido, parece que, más allá de las facultades establecidas en las leyes, aún falta articular una visión del papel que desempeñan o habrían de desempeñar los CPC. Esta visión demanda un ejercicio de análisis y negociación interna que permita a los CPC asumir una posición coherente y sobre todo estratégica dentro de los SLA y fuera de éstos.

Por lo que toca al segundo problema, los CPC enfrentan importantes retos en lo que toca a su legitimidad, eficacia y efectividad. Éstos están relacionados con su desempeño dentro y fuera del SLA. Por lo que respecta a la legitimidad, parece que está relacionada con el reconocimiento que pueda tener un CPC como actor con peso dentro del estado y no solamente dentro del SLA. En cualquier caso, la evidencia sugiere que la posición del CPC, *vis-à-vis* el resto de las y los integrantes de los sistemas anticorrupción, es particularmente precaria y frágil. Esto se refleja en la dependencia de los CPC de recursos que controlan otros actores y en la posición desventajosa en que tienen que operar (por ejemplo, al tratar de establecer acuerdos en una posición asimétrica o al carecer de herramientas para obligar a otros actores a colaborar). Estas debilidades se convierten en amenazas significativas en los casos en los que los gobiernos estatales u otros actores poderosos se oponen al SLA o cuando ven en el sistema un competidor por el control de la agenda anticorrupción del estado.

Respecto a la eficacia de los CPC (o su capacidad de lograr acuerdos y gestionar conflictos), la evidencia sugiere que es una condición de desempeño tan importante como la legitimidad. Encuentro, sin embargo, poca evidencia de que los problemas de diseño legal sean el principal factor que afecta la eficacia de los CPC (en el análisis estadístico y en el cualitativo). De hecho, parece que más allá de las limitaciones jurídicas, es más importante que los comités de participación ciudadana desarrollen capacidades técnicas y políticas que les permitan movilizar recursos y generar productos técnicos más robustos. Esta capacidad es particularmente relevante para aliviar las asimetrías de las que hablaba antes. Además, la existencia de planes técnicos de trabajo con un horizonte de largo plazo permite establecer una lógica de colaboración incremental (y de largo aliento) que facilita la colaboración y abre espacios de influencia y maniobra para el CPC.

Finalmente, la evidencia también arroja luz sobre los retos de la efectividad de los CPC. Los recursos con los que usualmente pueden disponer son limitados y a menudo dependen de otros actores (o de mantener buenas relaciones con ellos). Por ejemplo, las secretarías ejecutivas pueden convertirse en un apoyo importante o, por el contrario, en un actor que puede acentuar la desventaja del comité frente al resto de los integrantes del SLA. No obstante, también es cierto que los CPC ocupan una posición que les permite movilizar otro tipo de recursos provenientes de la sociedad civil, la academia y el periodismo. Si bien éstos son usualmente insuficientes para balancear presupuestos restringidos o el boicot de actores poderosos, sí pueden ser una fuente valiosa de recursos políticos y simbólicos que los CPC pueden usar a su favor. Por ejemplo, los CPC pueden apoyarse en la academia para mejorar la calidad técnica de sus productos o pueden ayudarse de periodistas o activistas para adquirir información, dar mayor visibilidad a sus trabajos o difundir información oportuna sobre sus actividades y logros.

Con base en estos hallazgos se puede concluir que el panorama actual no es particularmente halagüeño para los CPC del país. No obstante, también es importante decir que

las limitaciones representan oportunidades que, de aprovecharse, podrían contribuir a establecer comités fortalecidos y SLA más balanceados y efectivos. El Cuadro 4 resume algunas de estas posibilidades. No se trata de una lista exhaustiva, sino de ideas generales que podrían considerarse para empezar a reducir asimetrías y dependencias, y para mejorar la posición de los CPC.

**Cuadro 4** Propuestas de reforma y mejora

Problema general	Problema específico	Soluciones potenciales	Cambios y propuestas
Los CPC a menudo carecen de objetivos articulados	No existe una visión única del papel de los CPC en los SLA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar una discusión colectiva sobre el papel estratégico de los CPC</li> <li>• Establecer visiones y misiones explícitas en planes de acción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Talleres de planeación estratégica para CPC locales (quizá facilitados por la SESNA u otro actor focal)</li> <li>• Adopción obligatoria de planes de acción</li> <li>• Documentar y analizar experiencias de CPC</li> </ul>
	La legitimidad de los CPC depende de que sean actores reconocidos dentro y fuera del SLA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentar la visibilidad de los CPC</li> <li>• Ofrecer información pública sobre las facultades de los CPC que enfatizen su independencia de actores institucionales o gubernamentales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Campaña de información</li> <li>• Foros públicos de consulta</li> <li>• Portales para CPC provistos y mantenidos obligatoriamente por las secretarías ejecutivas</li> </ul>
Los CPC no siempre logran establecer relaciones efectivas de colaboración con otros actores del SLA	La legitimidad de los CPC depende de su autonomía, que es inversamente proporcional a su dependencia de recursos de otros actores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Buscar y movilizar recursos políticos y simbólicos desde la academia, la sociedad civil y los medios locales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Foros públicos de consulta</li> <li>• Mapeo de actores y recursos locales</li> </ul>
	Los CPC cuentan con pocos instrumentos de influencia dentro de los comités coordinadores o se enfrentan a la interferencia de actores institucionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentar la representación/ el peso de los CPC dentro de los comités coordinadores</li> <li>• Establecer la obligatoriedad para los comités coordinadores de discutir, analizar y decidir sobre los acuerdos de las comisiones ejecutivas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma legal para cambiar la composición del Comité Coordinador (aumentar de uno a cinco la representación del CPC) y el método de toma de decisiones</li> </ul>
	Hay CPC que carecen de capacidades técnicas y políticas que les permitan movilizar recursos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer criterios explícitos para las comisiones de selección que enfatizen la experiencia probada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma legal para incluir criterios explícitos</li> </ul>
	Los CPC gestionan la colaboración con otros actores de forma casuística	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adoptar planes de acción (de largo plazo) que especifiquen prioridades y proyectos concretos) para el CPC y los comités coordinadores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Talleres de planeación estratégica</li> <li>• Reformas legales que establezcan la obligatoriedad de planes de acción (tanto para CPC como para comités coordinadores)</li> </ul>
	Los CPC cuentan con recursos presupuestales limitados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asegurar una partida presupuestal para el CPC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma legal o acuerdo vinculante del Comité Coordinador que instruya a la Secretaría Ejecutiva (con base en el plan de acción adoptado)</li> </ul>

**Fuente:**  
Elaboración propia.

Desde luego, proponer estas medidas es apenas un primer paso, puesto que su adopción e implementación dependen, entre otras cosas, del compromiso de las legislaturas y otros actores institucionales. Como la evidencia que aquí se ha presentado sugiere, galvanizar este compromiso a favor de CPC más robustos será, cuando menos, una tarea política compleja. No obstante, también queda claro que, de no hacer cambios puntuales, una de las principales innovaciones organizacionales de la reforma anticorrupción de 2015 seguirá siendo limitada. Contar con CPC más legítimos, efectivos y mejor apertrechados no es una garantía, pero sí representa una oportunidad para renovar la gobernanza y el funcionamiento del mecanismo de coordinación anticorrupción. De ahí que si se desea pasar de la coordinación *de iure* a la coordinación *de facto*, una opción por considerar es el fortalecimiento de los comités de participación ciudadana. De tal manera que se acerquen más, en los hechos, a esas instancias de propuesta ciudadana y dirección estratégica que se imaginó con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción.

## REFERENCIAS

- Alexander, Ernest R. (1995). *How organizations act together. Interorganizational coordination in theory and practice*. Nueva York: Routledge.
- Anheier, Helmut (2013). "Governance. What are the issues?". En: *The Governance Report 2013*, pp. 11-31. Berlin: Hertie School of Governance.
- Bardach, Eugene (1978). *The implementation game: What happens after a bill becomes a law*. Cambridge: MIT Press.
- Bautista, Óscar D. (2018). "¿Qué le falta al sistema nacional anticorrupción de México?". En: *Las ciencias sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las ciencias sociales*, Jorge Cadena Roa, Miguel Aguilar Robledo y David E. Vázquez Salguero (coords.), vol. 7, pp. 121-133. México: COMECOSO.
- Bohórquez, Eduardo (2018). "Por un Sistema Nacional Anticorrupción 2.0". En: *Letras Libres* (2 de enero). [www.letraslibres.com/mexico/revista/por-un-sistema-nacional-anticorrupcion-20-0](http://www.letraslibres.com/mexico/revista/por-un-sistema-nacional-anticorrupcion-20-0).
- Castillo, Fernanda (2018). "A siete meses, Sistema Anticorrupción de Veracruz existe solo en papel". En: *La Silla Rota* (14 de junio). <https://lasillarota.com/siete-meses-sistema-anticorrupcion-veracruz/228680>.
- Comisión Interinstitucional para la Implementación del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco (CISAEJ) (s/f). "¿Quiénes somos?".
- Comisión Interinstitucional para la Implementación del Sistema Anticorrupción del Estado De Jalisco. <https://cisaej.jalisco.gob.mx/quienes-somos>.
- Finnis, John M. (1990). "Authority". En: *Authority*, ed. Joseph Raz, pp. 174-202. Nueva York: New York University Press.
- Flap, Henk, y Beate Völker (2013). "Social capital". En: *The handbook of rational choice social research*, Rafael Wittek, Tom A.B. Snijders y Victor Nee (eds.). Stanford: Stanford University Press.

- Guerrero, Claudia (2019). "Cuitláhuac García pretende imponer a Iván Gidi en el Comité de Participación Ciudadana del SEA". En: *Plumas Libres* (19 de abril). <https://plumaslibres.com.mx/2019/04/19/cuitlahuac-garcia-pretende-imponer-a-ivan-gidi-en-el-comite-de-participacion-ciudadana-del-sea/>.
- Heckathorn, Douglas D. (1996). "The dynamics and dilemmas of collective action". En: *American Sociological Review* 61, pp. 250-277.
- Herrera, L. (2020). "Rompen lanzas Congreso de Jalisco y CPS". En: *Reporte Índigo* (24 de julio). <https://www.reporteindigo.com/reporte/rompen-lanzas-congreso-de-jalisco-y-cps-interesespoliticos-transparencia/>.
- Kooiman, Jan (1999). "Social-political governance". En: *Public Management* 1, pp. 67-92.
- Lewicki, Roy J., y Barbara B. Bunker (1996). "Developing and maintaining trust in work relationships". En: *Trust in organizations. Frontiers of theory and research*, Roderick M. Kramer and Tom R. Tyler (eds.), pp. 114-239. Thousand Oaks: Sage.
- Lindenberg, Siegwart (2000). "It takes both trust and lack of mistrust: The workings of cooperation and relational signaling in contractual relationships". En: *Journal of Management and Governance* 4, pp. 11-33.
- Linz, Juan J., y Alfred Stepan (1978). *The breakdown of democratic regimes: Crisis, breakdown and reequilibration. An introduction*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- \_\_\_\_\_ (1996). *Problems of democratic transition and consolidation. Southern Europe, South America and Post-communist Europe*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Meyer, Maureen, y Gina Hinojosa (2018). *El Sistema Nacional Anticorrupción de México: una oportunidad histórica en la lucha anticorrupción*. México: WOLA.
- Monsiváis Carrillo, Alejandro (2019). "Innovación institucional para la rendición de cuentas: el Sistema Nacional Anticorrupción en México". En: *Íconos* 23, pp. 51-69.
- Nieto Morales, Fernando (2020). "El legado del 'sexenio de la corrupción': los retos del Sistema Nacional Anticorrupción". En: *Foro Internacional* 60, pp. 683-715.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017). *Integrity review of Mexico: Taking a stronger stance against corruption*. París: OCDE.
- Peters, Guy B. (1998). "Managing horizontal government: The politics of coordination". En: *Public Administration* 76, pp. 295-311.
- Pfeffer, Jeffrey, y Gerald R. Salancik (1978). *The external control of organizations: A resource dependence perspective*. Nueva York: Harper & Row.
- Salas, Javier (2019). "Contraloría de Veracruz investiga corrupción en Sistema Estatal Anticorrupción". En: *Al Calor Político* (30 de abril). <https://www.alcalorpolitico.com/informacion/contraloria-de-veracruz-investiga-corrupcion-en-sistema-estatal-anticorrupcion-287109.html>.
- Sistema Nacional Anticorrupción (2020). "Seguimiento de los sistemas locales anticorrupción de las entidades federativas". SNA. [https://sna.org.mx/wp-content/uploads/2020/06/Seguimiento\\_32SLA\\_19\\_06\\_2020.pdf](https://sna.org.mx/wp-content/uploads/2020/06/Seguimiento_32SLA_19_06_2020.pdf).
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (2020).
- Weber, Max (2002). *Economía y sociedad*. México: FCE.





**Alfonso Pérez Daza**

FACULTAD DE DERECHO-UNAM

# CAPÍTULO 2

## EL PAPEL DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

### INTRODUCCIÓN

**M**uchas de las opiniones y conclusiones del presente texto pueden estar influidas por las experiencias que viví durante cinco años como consejero de la Judicatura Federal.<sup>1</sup> Consciente de ello, apoyé esta investigación en diversos juristas nacionales e internacionales para soportar el contenido de las propuestas formuladas para combatir con mayor eficacia y eficiencia la corrupción al interior de los poderes judiciales de México.

El Consejo de la Judicatura Federal (CJF) es una institución del Estado mexicano que no debe desaparecer, como han propuesto algunos juristas o líderes de opinión. Por el contrario, debe consolidarse su experiencia y especialidad en un servicio civil de carrera. Los cambios de administración cada cuatro años, tiempo que dura la presidencia del Consejo de la Judicatura Federal, que corresponde, a su vez, con la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN),<sup>2</sup> en algunos casos interrumpen, cambian, cancelan o reinician

---

1 El Senado de la República me nombró consejero de la Judicatura Federal el 9 de septiembre de 2014, con 84 votos a favor, seis en contra y cinco abstenciones, cargo que concluí el 9 de septiembre de 2019.

2 Cada cuatro años, el pleno de la SCJN elige de entre sus miembros al presidente o presidenta, pero en el caso del nombramiento de la presidencia de los tribunales superiores de justicia, los periodos pueden variar dependiendo de la entidad federativa.

algunas buenas prácticas en la administración del gobierno de los jueces. La ausencia de un “libro blanco” en la entrega de estafeta dificulta la continuidad de los grandes proyectos de largo plazo. El profesionalismo de los directivos por mérito y especialidad debería tener estabilidad y permanencia con independencia de los cambios en la integración del CJF.

Una de las facultades del CJF es el combate a la corrupción. El derecho administrativo disciplinario es su principal instrumento sancionador. La comisión de una falta administrativa grave por parte de un juzgador, una juzgadora o miembro de la Judicatura es el único presupuesto que puede afectar la garantía de inamovilidad de la que gozan los jueces y las juezas. La ventaja del diseño del consejo, al ser un organismo que forma parte del Poder Judicial de la Federación (PJF), es que garantiza la independencia de los juzgadores y las juzgadoras, que no pueden ser investigados<sup>3</sup> o presionados por parte de los otros poderes del Estado o por intereses particulares de grupos de poder. Contrario a ello, es al interior del propio consejo donde se generan las investigaciones, respetando siempre el derecho de audiencia y defensa de los jueces y las juezas respecto a cualquier acusación que se presente en su contra.

El combate a la corrupción dentro de los poderes judiciales tiene dos grandes retos. Por una parte, garantizar que no haya persecución en contra de los juzgadores y las juzgadoras por sus decisiones al resolver un asunto. Y por otra, distinguir un acto de corrupción cuando se comete al amparo del criterio jurisdiccional.

La publicación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el 18 de julio de 2016, impactó de alguna forma en los procedimientos disciplinarios contra los juzgadores y las juzgadoras. El objetivo fue, sin duda, la homologación de los supuestos de responsabilidad administrativa de todos los servidores y las servidoras públicos locales y federales, sus obligaciones, los métodos de investigación de los actos o las omisiones en materia de responsabilidad, las sanciones aplicables y los procedimientos para su aplicación. Sin embargo, hicieron una excepción. El artículo 9 de esa ley establece que:

En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley:

V. Tratándose de las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos de los poderes judiciales, serán competentes para investigar e imponer las sanciones que correspondan, la SCJN y el CJF, conforme al régimen establecido en los artículos 94 y 109 de la Constitución y en su reglamentación interna correspondiente; y los poderes judiciales de los estados y el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, así como sus consejos de la Judicatura respectivos, de acuerdo a lo previsto en los artículos 116 y 122 de la Constitución, así como sus constituciones locales y reglamentaciones orgánicas correspondientes. Lo anterior, sin perjuicio de las atribuciones

---

3 En el supuesto de que un juzgador o una juzgadora del PJF sea investigado por haber cometido un delito, el Ministerio Público no podrá ejercer acción penal en su contra sin que previamente se haya notificado al Consejo de la Judicatura Federal para analizar la acusación y las pruebas. En su caso, el propio consejo tiene la facultad de suspender al juez, la jueza, el magistrado o la magistrada de su función de forma temporal para que la autoridad penal pueda actuar en su contra. Este procedimiento protege a los jueces y las juezas de presiones indebidas y funciona como un “desafuero”.

de la Auditoría Superior y de las Entidades de fiscalización de las entidades federativas, en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

Por lógica, los poderes judiciales no deberían haber sido enlistados si la idea era excluirlos de su aplicación. En todo caso debieron aclarar, en otro artículo, que las autoridades competentes para sancionar la responsabilidad de los servidores y las servidoras públicos de los poderes judiciales eran los consejos de la Judicatura, cuya finalidad es garantizar la independencia judicial, prevenir y evitar la intervención de otros poderes en las decisiones de los jueces y las juezas.

Al quedar redactado así, se ha interpretado que la Ley General de Responsabilidades no se aplica a los poderes judiciales cuando se trata de responsabilidades administrativas, pero las normas relativas a la presentación de la declaración patrimonial y de intereses sí aplican para todos los servidores y las servidoras públicos, incluidos quienes trabajan en los poderes judiciales. La independencia del PJF no estaba en contradicción con la homologación del procedimiento administrativo sancionador. Se perdió esa gran oportunidad, como exitosamente se logró en la homologación del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Actualmente, el PJF y los tribunales superiores de justicia de las entidades federativas tienen sus propios procedimientos de responsabilidad administrativa y sus catálogos de infracciones o faltas, conforme a su reglamentación interna. Pero, en el ámbito de sus respectivas competencias, se han reformado algunas disposiciones para adaptarse al Sistema Nacional Anticorrupción que prevén algunas mejoras en los procedimientos de responsabilidad administrativa; por ejemplo, la separación de la autoridad investigadora de aquella que se encarga de tramitar y resolver el procedimiento de responsabilidad administrativa. Esto con el fin de garantizar la imparcialidad y objetividad de quien resuelve.

Además de la falta de uniformidad en las normas procesales, cada entidad federativa tiene sus propias leyes para conformar al Consejo de la Judicatura. El referente en la creación de los consejos de la Judicatura locales sin duda fue el federal. No obstante, el problema del diseño estatal radica en la intervención de los gobernadores o las gobernadoras en la designación y el nombramiento de los magistrados y las magistradas, incluido quien preside el tribunal. Ese hecho constituye un factor real de poder que afecta la independencia del órgano facultado para combatir la corrupción.

Nuestra hipótesis para resolver los problemas planteados es mejorar el diseño del CJF e implementarlo como modelo en todos los estados de la República. Para ello, se reseña brevemente el origen y la evolución de los consejos de la Judicatura o, en su caso, de los órganos de gobierno judicial semejantes a nivel internacional. Sólo entendiendo el origen y su naturaleza jurídica podremos consolidar la independencia de los consejos de la Judicatura de las entidades federativas y fortalecer el combate a la corrupción al interior de los poderes judiciales.

## ORIGEN DE LOS CONSEJOS DE LA JUDICATURA A NIVEL INTERNACIONAL

La intención de recoger los antecedentes internacionales no es únicamente documentar la historia de una institución política, sino ubicar a nuestro CJF en un contexto social, político

y jurídico más amplio. En el fondo de este breve estudio yace la inquietud por conocer cuáles han sido no sólo las formas de organización de la Judicatura a nivel internacional, sino sus modelos de gobierno.

En atención a ello, se exponen los orígenes y las características de los consejos de la Judicatura en Europa, Estados Unidos y en la región latinoamericana. Posteriormente, se ofrece una serie de conclusiones preliminares que sintetizan las principales similitudes y diferencias que poseen los distintos modelos de gobierno judicial existentes a nivel internacional.

### *Independencia y gobierno de la Judicatura*

A la par de la consolidación de un Estado moderno –tendiente hacia la unificación nacional– se fue consolidando la idea de una “jurisdicción”, entendida como el monopolio en la administración de la justicia. La formación de los Estados modernos en Europa transitó por diversas etapas de larga e intermitente duración que modificaron radicalmente las instituciones económicas, políticas y sociales. En el ámbito jurídico, la noción de justicia no era uniforme, sino que la justicia impartida por el Estado coexistía con otras formas de justicia, sobre todo la de orden eclesiástico. Todavía en la España de principios del siglo XIX, de acuerdo con Lasso, subyacían múltiples jurisdicciones o fueros, como la “Inquisición, la jurisdicción militar, fueros de nobles, de servidumbre real, etc.” (Lasso Gaite, 1998: p. 2).

No obstante, la consolidación del Estado moderno vino acompañada de un desarrollo jurídico notable, que se manifestó en la incorporación de diversas garantías procesales, la institucionalización de la defensa legal y, sobre todo, el establecimiento de órganos emanados del poder estatal especializados en la impartición de justicia. Así, aunque en esta primera etapa ya existía un conjunto de servidores y servidoras dedicados a conocer los asuntos que se les sometían para impartir justicia, éstos eran concebidos como representantes del rey y, por tanto, su legitimidad emanaba de la figura monárquica. El rey, en tanto soberano del Estado, era el juez supremo y, por ello, el único facultado para impartir justicia por sí mismo o por medio de quien él designara.

En ese sentido, los individuos investidos de facultades para juzgar claramente no gozaban de independencia ni formaban parte de un órgano ajeno al monarca. Al contrario, antes que una Judicatura en el sentido moderno del concepto, estos primeros jueces eran una extensión más de la rama administrativa del Estado. Por esa razón, como apunta Malem:

Antes del advenimiento del orden democrático, los jueces dependían directamente del gobernante e impartían justicia por delegación. La potestad jurisdiccional descansaba en el propio gobernante, personificación del Estado, quien con frecuencia la ejercía personalmente. Tal fue el caso de España. El rey era, en efecto, en aquella época, el primer juez del reino, y no solo un órgano de la justicia, sino la justicia misma (Malem Seña, 2017, p. 113).

Durante la Ilustración, la Judicatura adquirió una autonomía tal que se convirtió en un auténtico poder capaz de controlar las demás esferas del Estado. La teoría de la división de poderes, expuesta por Montesquieu en su obra *El espíritu de las leyes*, vino a materializarse en las revoluciones americana y francesa, de las cuales emanaron nuevos regímenes

políticos fundados en el constitucionalismo, que distinguía claramente a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Esta distribución, no sólo de las funciones estatales sino del poder político, buscaba garantizar los derechos ciudadanos, evitar la tiranía y contener el poder estatal con un sistema de pesos y contrapesos en los que, como nunca antes, el Poder Judicial jugó un papel fundamental y definitivo: nunca más el monarca pudo ser legislador y juez al mismo tiempo.

Aunque formalmente una Judicatura independiente se convirtió en una condición *sine qua non* para la existencia de un Estado constitucional, en la práctica ha persistido el desafío de salvaguardar su autonomía respecto de los poderes Ejecutivo y Legislativo y, aún más, de limitar la influencia de intereses particulares en la impartición de justicia. Cualquiera de estas dos interferencias socavaría la noción de justicia, pues privilegiaría intereses particulares por encima del principio de legalidad. De allí la importancia de que un Estado constitucional de derecho no sólo instituya un Poder Judicial, también que garantice, por un lado, la sujeción de sus integrantes a la ley y, por otro, su independencia real frente a los demás poderes, sean éstos *de iure* o *de facto*.

Ahora bien, a diferencia de la imparcialidad de los jueces y las juezas –de índole subjetiva–, se entiende que la independencia judicial es resultado de condiciones estructurales que buscan “eliminar toda subordinación objetiva del juez” (Chaires Zaragoza, 2004: 530). Es decir, mientras la imparcialidad obedece a un comportamiento individual del juez o de la jueza mediante el cual juzga apegado a la ley y con la menor cantidad de prejuicios posible, la independencia depende de una configuración institucional y normativa que permita la existencia de garantías jurídicas que eviten la influencia de intereses particulares sobre las y los miembros de la Judicatura. Algunas de estas garantías son la suficiente dotación de recursos para su funcionamiento, la estabilidad económica de sus miembros, la inamovilidad laboral de los jueces o las juezas, y la autonomía técnica, administrativa y disciplinaria a su interior.

Así, la independencia judicial incluye dos vertientes. Una es la independencia respecto a los otros poderes estatales, es decir, que no exista intervención del Ejecutivo, pero tampoco de los partidos políticos representados en el Legislativo, sobre la actuación de los jueces o las juezas. Y la otra es la sujeción al principio de legalidad, mediante el cual se obligue a que la conducta de los jueces o las juezas esté sujeta a la ley, esto es, al interés general y no a los intereses particulares.

Conforme avanzó la evolución de las sociedades, la demanda de justicia se multiplicó en muchos aspectos. Esto exigió el incremento de los funcionarios encargados de la administración de la justicia. Sin embargo, el crecimiento de la Judicatura no sólo fue cuantitativo, sino que tuvo que estar acompañado de elementos cualitativos que garantizaran la profesionalización y eficiencia del aparato judicial.

Desde luego, lo anterior obligó a establecer modelos de organización de la función judicial. Aspectos torales como la designación de jueces o juezas, su capacitación, la organización de tribunales, el establecimiento de regímenes disciplinarios y de vigilancia, la remuneración o la administración de los recursos que tuvieron que ser atendidos con mayor frecuencia y especialización por las autoridades. De esta realidad surgió la necesidad de encontrar modelos eficaces de gobierno judicial.

Históricamente pueden distinguirse dos modelos de gobierno judicial: el europeo y el americano. Por una parte, el europeo es heredero de la tradición monárquica, según la cual la impartición de justicia emanaba de la figura del rey. Aunque las revoluciones europeas quitaron al monarca las funciones judiciales, los poderes ejecutivos en Europa no dejaron de tener enorme injerencia en la organización del Poder Judicial. De esta manera, el régimen constitucional europeo garantizó “la independencia individual del juez en la resolución de conflictos” (López Guerra, 2002: 250), pero no introdujo modificaciones sustanciales a nivel estructural. El Poder Ejecutivo, a través de los ministerios de justicia, mantuvo su facultad de intervenir en la designación de jueces o juezas, la asignación de recursos o la organización de tribunales.

Por otra parte, en el continente americano, la independencia judicial respecto del Ejecutivo fue más radical. Herederos de la tradición constitucionalista, emanada empíricamente de Estados Unidos de América, en el hemisferio americano los poderes Ejecutivo y Legislativo poseían ciertas facultades en el nombramiento de las y los integrantes de las cortes supremas. No obstante, la organización interna del Poder Judicial recayó históricamente en dichas cortes y no en ministerios de justicia dependientes del Ejecutivo.

Con el paso del tiempo, ambas tradiciones de gobierno judicial confluyeron en un mismo objetivo: fortalecer la independencia de la Judicatura y mejorar la eficacia del Poder Judicial. Fue hacia la primera mitad del siglo XX cuando se instalaron los primeros órganos en los poderes judiciales especializados en la administración y organización interna. En adelante, estos órganos adquirirían mayores facultades, no sólo ligadas a la administración y el gobierno interior, sino, más recientemente, a la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

### *El modelo europeo*

Italia fue la primera nación en establecer un Consejo Superior de la Magistratura (Consiglio Superiore della Magistratura) como órgano autónomo al interior del Poder Judicial, encargado del gobierno interno de la Judicatura. El establecimiento del Consejo Superior de la Magistratura tuvo lugar durante las discusiones de la Asamblea Constituyente de 1946 y 1947. En aquellos años, Italia no sólo había sido derrotada en la Segunda Guerra Mundial, sino que el pueblo había derrocado al régimen fascista encabezado por Benito Mussolini.

La Asamblea Constituyente tenía frente a sí el enorme reto de modificar el panorama jurídico-político de la nación italiana y establecer un régimen democrático que desterrara cualquier sombra del fascismo. Con ese objetivo, una de las asignaturas era garantizar la autonomía de los jueces, evitando a toda costa que el Poder Ejecutivo pudiera influir en sus decisiones, como había sucedido durante el periodo fascista, donde el Ministerio de Justicia controlaba al Poder Judicial gracias a una reforma de 1941 (Alvazzi del Frate, 2011: 198).

La nueva Constitución de la República Italiana de 1947, en sus artículos 104 y 105, estableció al Consejo Superior de la Magistratura como autoridad única responsable de “las contrataciones, la asignación de destinos y los traslados, las promociones y las medidas disciplinarias concernientes a los magistrados” (48). Uno de los asuntos que mayor debate generó en el establecimiento del consejo fue el de su composición.

Al respecto, existieron dos posturas claramente diferenciadas al seno de la Asamblea Constituyente (Alvazzi del Frate, 2011: 199-200). Por una parte, el ala liberal-moderada defendía una composición “pura” del consejo, es decir, que este órgano estuviese integrado únicamente por magistrados. Sin embargo, el ala izquierda del constituyente se oponía a que los magistrados se gobernarán a sí mismos sin algún tipo de contrapeso o control democrático. Por ello, este sector pugnaba por una integración “mixta” del consejo, en donde además de magistrados hubiera miembros externos a la magistratura, elegidos por el Parlamento.

La composición final del Consejo Superior de la Magistratura fue mixta, pero con una presencia significativamente mayor de magistrados. Como lo establece el artículo 104 de la Constitución italiana de 1947, dos tercios (20) de sus integrantes deben ser “magistrados ordinarios [de] las diversas categorías”, al tercio restante (10) los elige el Parlamento entre “catedráticos universitarios en materias jurídicas y abogados con al menos 15 años de ejercicio”, y otros tres miembros de derecho son el presidente de la República, el primer presidente del Tribunal Supremo y el fiscal general del Tribunal Supremo (Constitución de la República Italiana, 1947: 47-48).

En Francia, el Consejo Superior de la Magistratura (Conseil Supérieur de la Magistrature) fue establecido por primera vez en 1883. No obstante, su finalidad distaba mucho de la que actualmente posee, pues por Consejo Superior de la Magistratura se entendía únicamente a la reunión de todas las cámaras de la Corte de Casación. Cabe mencionar, sin embargo, que desde ese entonces la reunión de las cámaras de la corte se llevaba a cabo con el objetivo de conocer asuntos disciplinarios de sus magistrados.

A lo largo del siglo XX, el Consejo Superior de la Magistratura en Francia sufrió una serie de modificaciones en su naturaleza jurídica, sus competencias y su composición. La primera transformación de este consejo sucedió casi a la par del surgimiento de su homólogo italiano, tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial. Al igual que en Italia, el pueblo francés se había otorgado una nueva Constitución —la de octubre de 1946—, por medio de la cual nacería la llamada IV República.

A pesar de que esta Constitución fue la primera en establecer formalmente al Consejo Superior de la Magistratura como órgano constitucional autónomo (Pérez-Cruz Martín y Suárez Robledano, 2015: 106), un análisis más detenido dejaba en claro su sujeción real al Poder Ejecutivo. Además de que el presidente de la República y el ministro de justicia eran presidente y vicepresidente del consejo, respectivamente, en su integración únicamente cuatro miembros eran magistrados. Más aún, la función esencial de este órgano era precisamente servir sólo como consejo asesor del presidente de la República francesa para la designación de jueces.

Con el advenimiento de la V República y la Constitución francesa de 1958, el Consejo Superior de la Magistratura experimentó nuevos cambios, limitados más a su composición que a sus funciones, ya que permaneció como asesor del presidente de la República para la designación de magistrados y la vigilancia de la independencia judicial. En cuanto a su composición, este consejo tenía como presidente al presidente de la República y como vicepresidente al ministro de Justicia. Junto con ellos, tres integrantes provenían de la Corte de Casación, tres magistrados de otras categorías, un integrante del Consejo de Estado —órgano encargado del control de la legalidad en Francia— y, finalmente, dos personalidades

ajenas a la función judicial que gozaran de alta reputación (Pérez-Cruz Martín y Suárez Robledano, 2015: 107-108). Todos estos integrantes, sin embargo, eran designados por el presidente de la República francesa.

Hasta 1993, mediante otra reforma constitucional, la facultad para nombrar a todos los y las integrantes del consejo le fue retirada a la presidencia de la República. Aunque el presidente de la República y el ministro de Justicia siguieron encabezando al consejo, su composición se modificó para dar cabida a “seis magistrados de carrera judicial y seis magistrados del ministerio fiscal y cuatro personalidades externas, de las cuales tres son designadas respectivamente por el presidente de la República, el presidente de la Asamblea Nacional y el presidente del Senado, y un consejero del Consejo de Estado (artículo 65 de la Constitución)” (Sánchez Castañeda, 2001: 282).

Actualmente, el Consejo Superior de la Magistratura se organiza de una manera distinta, en virtud de una reforma constitucional de julio de 2008 y la posterior Ley Orgánica del Consejo de 2010. De acuerdo con esta nueva organización, el consejo posee dos salas, a saber, la Sala de los Magistrados (Magistrats du Siège) y la Sala de los Procuradores (Magistrats du Parquet). La primera es presidida por el primer presidente del Tribunal de Casación, mientras que la segunda está encabezada por el fiscal general del Tribunal de Casación (Pérez-Cruz Martín y Suárez Robledano, 2015: 110).

Cabe aquí una aclaración. De acuerdo con Otálora, el sistema judicial francés no hace una división entre el Poder Judicial y el Ministerio Público. “En todos los órganos jurisdiccionales ambos están presentes. El Poder Judicial, en tanto autoridad que juzga, se denomina *siège*, debido a que los magistrados que lo integran trabajan sentados, en oposición al Ministerio Público, cuyos miembros trabajan en el terreno realizando investigaciones” (Otálora Malassis, 2016: 126). De allí que el consejo trabaje en dos salas.

En cuanto a su competencia, el consejo monopoliza las facultades en materia de disciplina judicial y de procuradores. No obstante, en materia de nombramientos de altos cargos –Tribunal de Casación, primer presidente de Tribunal de Apelación y presidentes de Tribunal de Gran Instancia–, únicamente puede formular propuestas al Ministerio de Justicia. Así, aunque con menor intervención del Poder Ejecutivo, el Consejo Superior de la Magistratura en Francia sigue considerándose un órgano auxiliar del Poder Ejecutivo para garantizar la independencia judicial.

Más parecido a la experiencia italiana resulta el establecimiento de órganos de gobierno judicial en la Península Ibérica. Portugal y España cuentan en la actualidad con instituciones similares, nacidas casi en los mismos años, encargadas de velar por la autonomía de sus magistrados y jueces. El origen de estos consejos se remonta a la década de 1970, cuando ambos países cerraban un largo capítulo de su historia nacional, caracterizado por gobiernos dictatoriales.

De acuerdo con Afonso, en el país lusitano “existía un vínculo orgánico con el ministro de Justicia según se podía inferir del Estatuto Judicial, que en su artículo 124 decía que los nombramientos, promociones y cualesquiera destinos de los magistrados judiciales son hechos por despacho del ministro de Justicia” (1994: 97). Así, como en otros países europeos, el Poder Ejecutivo podía influir de sobremanera en la carrera judicial a través de su Ministerio de Justicia.

Sin embargo, el contexto dictatorial de la Península Ibérica representaba una vulneración mayor a la autonomía judicial. Y es que, al igual que en la dictadura portuguesa, una de las características del franquismo español fue la “burocratización de un fuerte aparato judicial del Estado” (López Aguilar, 1989: 140). Un aparato judicial que fue activamente depurado ideológicamente por el gobierno, integrado por miembros comprometidos con el régimen y, en consecuencia, con estrechos márgenes de independencia.

En este contexto, el advenimiento de la democracia modificó sustancialmente el poder político en la Península Ibérica. Esto ocasionó un impulso democratizador en las instituciones del Estado, que derivó, respectivamente, en la Constitución de la República Portuguesa de 1976 y la Constitución Española de 1978.

La Carta Magna portuguesa instituyó un Consejo Superior de la Magistratura encargado del “nombramiento, destino, traslado y promoción de los jueces y [del] ejercicio de la acción disciplinaria” (Afonso, 1994: 97). Con esta reforma, el consejo no sólo consolidaba su rango constitucional, sino que afianzaba su autonomía al retirar la carrera judicial y su régimen disciplinario del ámbito de competencias del Poder Ejecutivo.

En cuanto a su composición, el Consejo Superior de la Magistratura en Portugal sufrió una serie de modificaciones, pues pasó de estar enteramente integrado por jueces a ser un órgano de gobierno judicial de composición mixta. Su presidente es aquel que preside el Tribunal Supremo de Justicia, quien está acompañado por dos vocales designados por el presidente de la República, siete vocales elegidos por la Asamblea de la República (Poder Legislativo) y otros siete miembros provenientes de la magistratura (jueces) (Afonso, 1994: 98).

El mismo fenómeno sucedió en el Reino de España. Tras la caída de la dictadura franquista, “el gobierno interno de la Judicatura [fue] sustraído al Gobierno, que lo ejercía con anterioridad a la Constitución, a través del Ministerio de Justicia, para encomendarlo a un órgano constitucional específico: el Consejo General del Poder Judicial” (Amorós Martínez, Roda Alcayde y Sarrión Sierra, 2010: 21). Así, de acuerdo con el artículo 122 de la Constitución Española, el consejo es el “órgano de gobierno” del Poder Judicial y entre sus facultades más destacadas se encuentra proponer el nombramiento del presidente del Tribunal Supremo de Justicia de España, de jueces y magistrados, de dos magistrados del Tribunal Constitucional, así como resolver los asuntos relativos a la formación, los ascensos, las situaciones administrativas y el régimen disciplinario de jueces y magistrados (Ley Orgánica 6/1985 1985, libro VIII).

De esta manera, el Consejo General del Poder Judicial de España no sólo tiene competencias administrativas al interior de la magistratura española, sino que tiene poder de participación en la designación de altos funcionarios del Poder Judicial. Por lo que respecta a su integración, está presidido por el presidente del Tribunal Supremo de Justicia, quien está acompañado por 20 vocales.<sup>4</sup> Al igual que en Portugal, la composición

---

4 El artículo 122 de la Constitución Española establece que el Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno de los jueces y magistrados, lo preside el presidente del Tribunal Supremo y se conforma por 20 miembros nombrados por el rey por un periodo de cinco años, 12 de ellos son jueces y magistrados, cuatro son propuesta de los diputados y cuatro más, propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintas partes de sus miembros, entre abogados y juristas con más de 15 años de ejercicio en su profesión.

del consejo es mixta; sin embargo, existe una mayor presencia de miembros del Poder Judicial, pues 12 integrantes deben ser magistrados y jueces en activo, mientras que los ocho restantes son juristas externos que gocen de prestigio. Cabe señalar que la totalidad de miembros del Consejo General son nombrados por las Cortes Generales (Poder Legislativo) sin la participación del Ministerio de Justicia (Poder Ejecutivo). Tal fórmula se considera acertada, pues introduce un mecanismo de control democrático sin permitir la influencia del Ejecutivo.

Aunque otros países europeos han introducido instituciones de gobierno judicial similares, podríamos señalar que los casos antes mencionados han sido pioneros y modelos de referencia para la organización política y administrativa de las magistraturas. No obstante, también debe apuntarse que los ministerios de justicia o los propios jefes y jefas de gobierno en Europa—presidentes, cancilleres o primeros ministros—siguen teniendo importantes facultades para la designación, el ascenso y el régimen disciplinario de jueces y magistrados.

### *El modelo americano*

Sin negar los componentes locales de cada país, buena parte de las instituciones del hemisferio americano han sido influenciadas por los Estados Unidos de América. Su temprana emancipación respecto de la Corona Británica, así como la instauración de la primera República constitucional de la historia, sirvieron como parangón. Su modelo de gobierno, magistralmente estudiado por Alexis de Tocqueville, representó un auténtico objeto de estudio universal (2018).

En el ámbito que nos ocupa, el constitucionalismo americano legó una característica fundamental: la división de poderes. A diferencia del modelo europeo, en el continente americano el Poder Judicial es concebido como un poder en sí mismo, como una esfera autónoma del poder público, situada al mismo nivel que los demás poderes del Estado. Derivado de ello, el Poder Judicial—y, más específicamente, la impartición de justicia—nunca se concibió como una mera función administrativa que emanara del Ejecutivo.

Por esa razón, la democracia estadounidense jamás contempló la existencia de un Ministerio de Justicia que fungiera como rama del Ejecutivo con facultades en la organización de la Judicatura. Contrario a ello, el carácter de Poder Judicial implicó que fueran los propios jueces quienes desarrollaran un autogobierno. De esa manera, desde sus orígenes, el Poder Judicial en los Estados Unidos se ha caracterizado por su marcada autonomía, que ha influido para que cada circuito judicial, distrito y tribunal goce de capacidad propia para administrar sus recursos y asumir sus responsabilidades, sin necesidad de mecanismos decisorios altamente centralizados.

Aunque es un poder autónomo, el sistema de pesos y contrapesos característico de la democracia estadounidense estableció un mecanismo equilibrado en el que los poderes Ejecutivo y Legislativo participan en la designación de jueces y juezas. De acuerdo con el artículo 11 de la Constitución de los Estados Unidos, la presidencia tiene la facultad de nominar a todos los jueces y las juezas que componen la justicia federal, desde aquellos que integran la Suprema Corte hasta los de las cortes federales de apelación y las cortes de distrito. No obstante, es el Senado de los Estados Unidos el encargado de evalua

y, eventualmente, aprobar por mayoría de votos a los candidatos y las candidatas sometidos por la presidencia.

En lo que respecta propiamente al gobierno judicial, Estados Unidos posee dos figuras decisivas en este aspecto: los consejos judiciales de circuito (Circuit Judicial Councils) y la Conferencia Judicial de los Estados Unidos (Judicial Conference of the United States). A distintos niveles, ambos poseen facultades para administrar, diseñar, organizar y supervisar el trabajo de la Judicatura. En menor medida, estas instituciones también tienen facultades disciplinarias.

La Conferencia Judicial representa la mayor autoridad en lo que se refiere al gobierno judicial. Se define como el órgano nacional encargado de llevar a cabo las políticas públicas para las cortes federales y entre sus facultades se hallan vigilar las condiciones de las cortes, promover procesos de gestión uniformes en las distintas cortes federales y ejercer autoridad en materia disciplinaria (Governance and the Judicial Conference). Esta Conferencia Judicial está compuesta por la presidencia de la Suprema Corte, el juez o la jueza presidente de cada circuito judicial, el juez o la jueza presidente de la Corte de Comercio Internacional y un juez o una jueza de distrito de cada circuito judicial regional.

Por su parte, los consejos judiciales de circuito –integrados por la presidencia de la Corte de Apelación que corresponda y un igual número de jueces y juezas de circuito y distrito– supervisan el trabajo de los tribunales que se encuentran en su jurisdicción. Tal supervisión incluye asuntos administrativos, como el manejo de recursos financieros y materiales, pero también asuntos disciplinarios, como las quejas que se presenten contra los jueces o las juezas. De acuerdo con el título 28, sección 354, del *United States Code*, una de las facultades de estos consejos judiciales es revisar las quejas interpuestas contra la conducta de algún juez o jueza (Legal Information Institute, 2002).

Dependiendo la solidez y naturaleza de las acusaciones, el Consejo Judicial puede conducir una investigación especial, desestimar la queja o llevar a cabo las acciones apropiadas para atender la queja. No obstante, bajo ninguna circunstancia el Consejo Judicial puede ordenar la remoción de algún juez, pues ello corresponde al Congreso de los Estados Unidos, de acuerdo con las reglas del *impeachment*, establecido por el artículo 11 de la Constitución Política.

Si bien en Estados Unidos no existe una figura similar a los consejos superiores de la magistratura europeos, eso no quiere decir que carezcan de órganos de gobierno judicial. Como puede apreciarse, los dos órganos reseñados son fundamentales para los asuntos administrativos y disciplinarios. No obstante, el arraigado federalismo estadounidense impide centralizar en la práctica a las autoridades responsables del gobierno judicial, asignando, en su lugar, las responsabilidades inmediatas a cada circuito.

En lo que respecta a la extensa región de Latinoamérica, el arraigo de los órganos de gobierno judicial ha sido más bien contemporáneo. Tradicionalmente, la organización y el gobierno judicial recayó en las cortes supremas de justicia, sin la intervención de otros poderes ni mecanismos externos de rendición de cuentas. En su mayoría, estas instituciones de gobierno judicial se consolidaron en la década de los noventa, con algunas importantes modificaciones posteriores al año 2000.

Lo anterior no significa que algunos países de la región no hubieran establecido instituciones pioneras en materia de organización y gobierno judicial, como el Consejo

Nacional de Justicia en Perú (1969) o el Consejo Superior de la Judicatura en Uruguay (1981) (Fix-Zamudio y Fix Fierro, 1996). Pero, aunque sirvieron a un propósito de organización, tales órganos no pudieron garantizar la independencia judicial.

Por diversas razones, el ambiente sociopolítico en la mayoría de los países latinoamericanos fue poco propicio para el desarrollo institucional durante el siglo XXI. Aunque existieron instituciones democráticas formales, muy pocas sociedades podían afirmar que vivían en regímenes auténticamente democráticos. Fue en una más reciente ola de transición cuando, a través del establecimiento de nuevas constituciones o profundas reformas, se establecieron mejores equilibrios políticos y mecanismos de rendición de cuentas. Esto implicó el objetivo de garantizar la independencia judicial respecto al Poder Ejecutivo, tradicionalmente fuerte en nuestra región.

En nuestra región, cada país ha diseñado un órgano de gobierno judicial atendiendo a su tradición jurídico-política. Así, existe un abanico de instituciones de gobierno judicial con mayores o menores facultades. Dentro de esta variedad de diseños, lo que podemos distinguir como rasgos compartidos por la mayoría de los países de la región son: 1) su rango constitucional, 2) la composición mixta de estos órganos, y 3) una tríada de facultades—designación, administración y disciplina judicial—.

En estos supuestos comunes encontramos, por ejemplo, a Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. En el caso argentino, su Constitución señala en su artículo 114 que el Consejo de la Magistratura tendrá a su cargo la selección de magistrados, la administración del Poder Judicial y el ejercicio de facultades disciplinarias. Respecto a su composición, el mismo artículo mandata que el consejo esté integrado por legisladores y legisladoras, jueces y juezas de todas las instancias, abogados, abogadas y ciudadanos y ciudadanas del ámbito académico o científico.

Aprobada en el referéndum de 2009, la más reciente Constitución Política de Bolivia señala en su artículo 179 que “el Consejo de la Magistratura es parte del Órgano Judicial”. Sin embargo, al revisar su composición y responsabilidad, bien podría considerársele un órgano constitucional autónomo. Lo anterior porque el artículo 194 dispone que las y los integrantes del consejo serán electos popularmente entre candidatos y candidatas propuestos por la Asamblea Nacional (Poder Legislativo). Asimismo, para ser consejero o consejera no es necesario ser abogado, abogada, ni pertenecer a la carrera judicial. De esta forma, el órgano de gobierno del Poder Judicial no está integrado por magistrados ni sujeto al Tribunal Supremo de Justicia de Bolivia. Por lo demás, el consejo posee facultades en materia de designación de jueces y juezas, administración y disciplina.

La Constitución Política de Colombia establece, por su parte, que el Consejo Superior de la Judicatura tendrá una composición netamente de abogados y abogadas, aunque no obliga a que éstos pertenezcan a la carrera judicial. En su lugar, se limita a señalar que los seis integrantes serán designados por la Corte Suprema de Justicia (2), la Corte Constitucional (1) y el Consejo de Estado (3). Así, en la práctica, las y los integrantes del consejo bien pueden ser jueces, juezas, magistrados, magistradas, docentes, funcionarios o funcionarias públicos de otros ramos que, de acuerdo con el artículo 256 constitucional, tienen la facultad de administrar la carrera judicial, el régimen disciplinario de los funcionarios y las funcionarias de la rama judicial, así como su presupuesto y rendimiento.

Por su parte, en Ecuador, el Consejo de la Judicatura está contemplado en los artículos 179, 180 y 181 de su Constitución Política. Al igual que en Bolivia, también se introduce un mecanismo de control ciudadano para la elección de sus integrantes, aunque no de manera directa. En su lugar, la composición mixta del consejo se basa en un procedimiento resuelto en dos tiempos. Primero, la presidencia de la Corte Nacional de Justicia, el o la fiscal general, el defensor o la defensora público, la presidencia de la República y la presidencia de la Asamblea Nacional envían una terna de candidatos y candidatas. Posteriormente, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social elige, de esas ternas, a los cinco miembros del Consejo de la Judicatura (art. 179). Cabe mencionar que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social está compuesto por ciudadanos y ciudadanas ajenos a partidos políticos o al servicio público.

En cuanto a sus facultades, la Constitución ecuatoriana señala que el consejo podrá dirigir los procesos de selección de jueces, juezas, servidores y servidoras de la función judicial, así como su evaluación, sus ascensos y sanciones. Aunado a ello, al consejo le corresponden facultades de administración, gestión, evaluación y eficiencia de la función judicial.

A su vez, la Constitución peruana no sólo establece el Consejo Nacional de la Magistratura a nivel constitucional, sino que señala explícitamente que éste “es independiente y se rige por su Ley Orgánica”. De esta manera, el consejo no se encuentra jerárquicamente subordinado al Poder Judicial y tiene competencia para seleccionar y nombrar jueces, juezas y fiscales que no sean electos de manera popular (art. 150). Aunado a ello, el Consejo Nacional de la Magistratura comparte con la Corte Suprema facultades de sanción a jueces, juezas y fiscales, pues esta última solicita las sanciones mientras el consejo se encarga de ejecutarlas. En cuanto a su composición mixta, ésta consiste en siete integrantes elegidos por la Corte Suprema (1), la Junta de Fiscales Supremos (1), los colegios de abogados (1), los demás colegios profesionales (2), los rectores y las rectoras de las universidades nacionales (1) y los rectores y las rectoras de las universidades particulares (1). Cabe destacar que no existe el requisito de formar parte de la carrera judicial o ser abogado o abogada.

De manera general, mas no exhaustiva, éstos son algunos modelos latinoamericanos de órganos de gobierno judicial. A manera de conclusión, podemos subrayar que la evolución institucional de los poderes judiciales ha apuntado hacia el reforzamiento de su independencia frente al Poder Ejecutivo. Incluso en Europa, heredera de monarquías absolutas, los órganos de gobierno judicial han retirado facultades a los ministerios de Justicia, con el fin de garantizar una impartición más imparcial, eficiente y efectiva de la justicia.

Aunque nuestra región latinoamericana es heredera de la tradición republicana, su transición a la democracia es relativamente reciente. Hacia finales del siglo pasado, la gran mayoría de los países de la región llevaron a cabo importantes reformas constitucionales que reforzaron la independencia judicial, la rendición de cuentas y la responsabilidad de los jueces y las juezas.

Nuestro país no escapó a esta tendencia internacional. Tomando como ejemplo principal a España y algunos países latinoamericanos, la búsqueda por un Poder Judicial más profesional, independiente y eficiente llevó al establecimiento, en 1994, del Consejo de la Judicatura Federal.

## EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL EN MÉXICO

El artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el fundamento de la existencia del CJF como un órgano constitucional que forma parte del PJF, pero con independencia técnica y de gestión. El texto vigente es el resultado de la última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 1999, que tuvo por objeto precisar la naturaleza jurídica del propio consejo.

De acuerdo con Oñate, esta última reforma no era necesaria, pues modificar el texto de un órgano desconcentrado de la SCJN por un nuevo párrafo que hace referencia a la independencia técnica y de gestión no viene al caso, ya que:

el único órgano no jurisdiccional del PJF es el CJF, al grado de que entre las modificaciones que la propia reforma de 1999 incorporó en el párrafo tercero del artículo 100 figura un nuevo requisito para los Consejeros, el de poseer capacidad administrativa, toda vez que la SCJN debiera circunscribir su quehacer a la esfera jurisdiccional y, por tanto, no habría lugar a interferir con labores administrativas (Oñate Laborde, 2017: 1576).

En contraste con lo afirmado por Oñate Laborde, nos parece que el debate sobre la inclusión de la independencia técnica y de gestión del CJF en el citado texto constitucional no está en la naturaleza jurídica de los actos que realiza al ser el “único órgano no jurisdiccional del PJF”, sino en la definitividad de sus resoluciones.

En términos generales, la independencia ha de entenderse como ausencia de vínculos de sujeción política (imposición de directrices por parte de órganos políticos) o de procedencia jerárquica (los órganos superiores no pueden de ningún modo orientar o corregir la actuación jurisdiccional de los órganos inferiores, salvo a través de los recursos previstos por la ley). La independencia judicial se afirma así en dos dimensiones, interna y externa: de un lado ante otros poderes del Estado (principio de separación de poderes); de otro, ante los demás órganos de la jurisdicción y, en su caso, ante los respectivos consejos de la magistratura (principio de reserva y exclusividad de la jurisdicción) (López Aguilar, 2017: 680).

Por tanto, la independencia técnica y de gestión del CJF cobra relevancia en el texto de la Constitución y se vincula con la definitividad de sus resoluciones. En esta línea de pensamiento se encuentra el amparo directo en revisión 1312/2014, en el que la SCJN interpretó el artículo 100 constitucional.

El artículo 100, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe interpretarse en relación con los artículos 1° y 17 constitucionales, así como 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a fin de no vedar la posibilidad de acudir al juicio de amparo, como recurso judicial al alcance de los gobernados para impugnar los actos de autoridad que lesionen su esfera de derechos; máxime que la inatacabilidad de las decisiones del CJF se refiere al ámbito administrativo y no al jurisdiccional. [...]

Así, se considera que, por regla general, son definitivas e inatacables todas las decisiones que emita el CJF en ejercicio de las atribuciones que constitucionalmente tiene encomendadas,

esto es, las de administración, vigilancia y disciplina interna del PJF, así como las vinculadas con los conflictos de trabajo que se susciten entre el PJF y sus trabajadores.

La conclusión precedente abre la posibilidad, como excepción a la regla general, de que el juicio de amparo sea procedente contra las decisiones del CJF que puedan afectar derechos de terceros que no forman parte o integran las estructuras del PJF, lo que deberá valorarse en cada caso por los órganos jurisdiccionales que conozcan del juicio de amparo, de acuerdo con el planteamiento que haga el quejoso. [...]

La interpretación que este Tribunal Pleno hace del artículo 100, párrafo noveno, constitucional, es acorde con el principio de interpretación más favorable a la persona que deriva del artículo 1° de la Carta Magna, pues respetando la intención del Poder Reformador de la Constitución, de considerar inimpugnables todas las decisiones del CJF—con excepción de las ya mencionadas—, la improcedencia del juicio de amparo se limita sólo a las que pronuncie en el ejercicio de las atribuciones que le fueron conferidas por la propia Constitución ya sea funcionando en Pleno y comisiones; sin embargo, no es sostenible una interpretación diversa que permita impugnar en amparo todas las decisiones del referido órgano, ya que se vaciaría el contenido de la disposición constitucional que les otorga el carácter de definitivas e inatacables (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2015: 475).

Lo antes expuesto permite llegar a una primera conclusión: la independencia del CJF en México es relativa, pues existe subordinación a la SCJN en varios temas relacionados con su funcionamiento y operación. La presidencia de ésta es al mismo tiempo la del CJF, tres de las y los integrantes del propio CJF son designados por el pleno de la Corte, las decisiones más importantes del CJF (por ejemplo, la destitución de un juez, una jueza, un magistrado o una magistrada) son revisadas y pueden ser revocadas por la SCJN. En relación con la política de adscripción de los juzgadores y las juzgadas federales y los procedimientos de nombramiento de jueces y juezas de distrito, y magistrados y magistradas de circuito, la SCJN, mediante el recurso correspondiente, tiene la última palabra.

La Corte incluso emite acuerdos generales que impactan en el funcionamiento de los tribunales colegiados de circuito. Mónica Cristina Sánchez Valverde expone un ejemplo:

Por lo que hace a la publicación de proyectos, en el segundo párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo se estableció que, en los casos de resoluciones sobre la constitucionalidad de una norma general o sobre la convencionalidad de los tratados internacionales y amparos colectivos, deberían hacerse públicos los proyectos de sentencias con la misma anticipación que la publicación de las listas de los asuntos. Una vez más el CJF no formó parte de la regulación de las normas para la publicación de proyectos, sino que fue la SCJN la que se hizo cargo de definir el alcance de la obligación impuesta al Pleno, a sus Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito a través del Acuerdo General 7/2016 de 4 de junio de 2016 (2017: 1599).

Por ello, se sostiene que existe subordinación del CJF frente a la Corte en el ejercicio de su facultad constitucional prevista en el párrafo octavo del artículo 100 constitucional.

La reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994 creó el CJF con la finalidad de concentrar la labor de los jueces y las juezas de distrito, magistrados y magistradas de circuito, y ministros y ministras de la Corte en cuestiones de carácter puramente jurisdiccional, y fortalecer con ello la impartición de justicia. Sin embargo, el objetivo no se ha consolidado; los órganos jurisdiccionales del PJF aún continúan realizando actividades de naturaleza administrativa, restando con ello el tiempo que podría dedicarse a resolver las demandas de justicia que se presentan todos los días en los tribunales federales.<sup>5</sup> La SCJN continúa teniendo competencia en temas administrativos que no son propios de un tribunal constitucional, por ejemplo, el recurso de revisión administrativa contra las resoluciones del CJF en materia de designación, adscripción, ratificación y remoción de jueces, juezas, magistrados y magistradas, supuesto de excepción en el que el consejo no tiene independencia técnica y de gestión.

El diagnóstico de la institución administrativa más importante del PJF es fundamental para determinar su futuro. Para ello se debe partir de dos premisas. En primer lugar, nos parece que la SCJN debe consolidarse como un tribunal constitucional y, por tanto, prescindir de las facultades que actualmente tiene de naturaleza administrativa, las cuales deberían ser competencia exclusiva del CJF. Por otra parte, se debe modificar la integración del propio consejo y alinearla a las facultades de las diversas comisiones para procurar la especialización y el servicio civil de carrera.

Consideramos necesaria una reforma constitucional que tenga por objeto el fortalecimiento del CJF.<sup>6</sup> Tal reforma debiera incluir nuevos mecanismos de rendición de cuentas y transparencia para evitar el abuso del poder o el error de los consejeros y las consejeras de la Judicatura Federal en la toma de decisiones, las cuales, proponemos, ya no sean revisadas por la Corte y, consecuentemente, sean definitivas.

En efecto, la especialización es fundamental para el órgano de gobierno de la Judicatura Federal. El artículo 77 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que el consejo contará con las comisiones de Administración, Carrera Judicial, Disciplina, Vigilancia, Creación de Nuevos Órganos y la de Adscripción. Nos parece que la designación de los presidentes, las presidentas o integrantes de cada comisión debería ser en función de su perfil curricular, tomando en consideración su especialidad, sus conocimientos y

---

5 “La reforma judicial de 1994 se sustentó en la idea y propósito de convertir a la SCJN en un auténtico Tribunal Constitucional. Las reglas para la integración de la SCJN, la modificación del número de integrantes que la componen, el método de designación y las facultades que le otorgó la Constitución en materia de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, aunado a la creación del CJF para revelar a la SCJN de cuestiones relativas a la administración, vigilancia y disciplina del PJF, apuntaban en ese sentido. No obstante, nuestra SCJN sigue atada a una tradición, respetable desde el punto de vista histórico, pero inadecuada para los tiempos que corren y en particular para avanzar en la democratización del país. Esta tradición de legalidad y técnica jurídica alejada de la realidad política, económica y social del país, impide que la Suprema Corte sea un Tribunal Constitucional” (Melgar Adalid, 2004: 148-149).

6 Al momento en que esto se escribe, el Senado de la República discute una serie de iniciativas de reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación, incluyendo una relacionada con el Consejo de la Judicatura Federal.

habilidades. Incluso, desde la competencia para el nombramiento de un nuevo consejero o consejera de la Judicatura Federal, se debería designar de forma permanente la comisión que presidirá conforme a su perfil.

A manera de ejemplo, en la actualidad, cualquiera de las y los integrantes del CJF puede ser nombrado presidente de la Comisión de Administración, a pesar de ser un área técnica que requiere de conocimientos especializados.<sup>7</sup> El Acuerdo General del Pleno del CJF que establece la disposiciones en materia de actividad administrativa del propio consejo regula, entre otros elementos, la administración del Fondo de Apoyo para la Administración de Justicia, el cual se integra con los recursos a los que se refiere el artículo 243 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. La administración de dicho fondo se realiza a través de la inversión de valores de renta fija del más alto rendimiento y prevé la participación del Comité de Inversión de Recursos Financieros, cuyo objeto es analizar, aprobar, instruir, evaluar y en su caso proponer la conducción de la inversión de los recursos financieros del consejo a las instituciones financieras por éste contratadas. Asimismo, se prevé un sistema contable del CJF encargado de generar la información del estado de actividades, el estado de situación financiera, el estado de variación de la hacienda pública, los estados de cambios en la situación financiera, los estados de flujo de efectivo, los informes sobre los pasivos contingentes, la información presupuestaria, entre otros.

De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación 2020, el monto del presupuesto que administra el CJF ascendió a 59,834 millones de pesos (Secretaría de Hacienda y Crédito Público). Éste y otros temas ilustran la complejidad y la responsabilidad que implica la administración de los recursos del PJF. Por ello, es fundamental la experiencia en esa materia, tanto de la consejera o consejero que preside la Comisión de Administración como del personal técnico que le acompaña.

Lo mismo sucede en la Comisión de Disciplina, que tiene competencia para resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa que se instruyen contra jueces y juezas de distrito, magistrados y magistradas de circuito, entre otros servidores y servidoras públicos. Al consejero o consejera ponente le corresponde valorar pruebas, interpretar la tipicidad administrativa y juzgar a expertos y expertas en derecho. Ésta es una actividad materialmente jurisdiccional que requiere de conocimientos técnicos especializados y actualizados no sólo en las reformas de la Ley Orgánica de Poder Judicial de la Federación, sino de todas las leyes que derivaron en la creación del Sistema Nacional Anticorrupción.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece el plazo de dos años en la presidencia de cada comisión. Esto obliga, naturalmente, a la rotación de las presidencias en virtud de que el nombramiento de consejero y consejera es de cinco años. Dicha rotación no tiene beneficios prácticos y juega en contra de la especialización.

Lo que se pretende destacar es que, después de 25 años de funcionamiento del CJF, es importante reconocer que hay varias experiencias que identifican oportunidades de mejora. Una de ellas es la especialización de sus integrantes y la permanencia en la

---

7 De acuerdo con el artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: “Son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal: i. Establecer las comisiones que estime convenientes para el adecuado funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal, y designar a los consejeros que deban integrarlas”.

presidencia de una sola comisión a lo largo de su gestión. De esta forma habría planeación, consolidación, evaluación y supervisión con conocimiento de causa.

Asimismo, el nombramiento de la secretaria o el secretario ejecutivo de cada comisión debería ser facultad de los consejeros o consejeras presidentes de las respectivas comisiones. En la actualidad, los secretarios o las secretarías ejecutivos se nombran a propuesta de la presidencia del CJF y por votación de mayoría calificada del pleno. El presidente o la presidenta del consejo, que al mismo tiempo es el ministro o la ministra presidente de la SCJN, propone generalmente a gente de su confianza en las secretarías ejecutivas, pero no tiene la posibilidad material para supervisar su trabajo. En todo caso, son los consejeros o las consejeras presidentes de cada comisión los que pueden supervisar la ejecución de las instrucciones del pleno del consejo o de las propias comisiones.

Esta propuesta debe ir acompañada de otra relacionada con un servicio civil de carrera de los funcionarios y las funcionarias que integran las áreas administrativas. El cambio de administración cada 4 años en el CJF provoca, en algunos casos, la fuga de talentos experimentados y probados en las áreas técnicas. Al mismo tiempo, incentiva la contratación de personal poco calificado que no conoce el funcionamiento del consejo. De esta manera, la selección del personal por méritos, mediante procedimientos transparentes y abiertos, no sólo fortalece la especialización, también dota de estabilidad al funcionamiento de la institución.

En esta línea de pensamiento, reiteramos que el CJF debe ser autónomo de la SCJN y la única autoridad competente para los asuntos de naturaleza administrativa. Por ejemplo, al retirar a la SCJN la facultad de conocer el recurso administrativo contra las determinaciones de destitución e inhabilitación de jueces, juezas, magistrados y magistradas, también se debe garantizar el recurso efectivo contra las resoluciones del consejo. Actualmente, la Comisión de Disciplina conoce y resuelve la primera instancia de aquellos asuntos en los que se determina sancionar a los jueces o las juezas de distrito, magistrados o magistradas de circuito con apercibimiento privado, apercibimiento público, amonestación privada, amonestación pública o suspensión, y contra estas resoluciones procede el recurso de inconformidad con efectos suspensivos ante el pleno del consejo, con la finalidad de garantizar el recurso efectivo. El mismo sistema podría funcionar para las sanciones de destitución e inhabilitación.

En la Constitución sólo se prevé el recurso contra la inhabilitación y destitución de jueces, juezas, magistrados y magistradas. Por eso, el CJF reformó su Acuerdo General en Materia de Responsabilidades Administrativas para establecer el recurso contra las otras sanciones que también se pueden imponer a las servidoras y los servidores públicos. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y el Acuerdo del Consejo prevén el apercibimiento privado y público, la amonestación privada y pública, así como la suspensión; supuestos en los que no se puede acudir a la Corte, por no estar previsto un recurso contra esas sanciones en la Constitución.

En materia de combate a la corrupción hay otro tema que debe fortalecerse en el CJF. Una de sus principales facultades es la de vigilar a las servidoras y los servidores públicos que integran el PJF. El concepto de vigilar tiene dos acepciones. Una puede interpretarse como la función de supervisar y prevenir las conductas que pueden ser constitutivas de responsabilidad administrativa.

En relación con ésta, el artículo 98 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que la Visitaduría Judicial es el órgano auxiliar del CJF competente para inspeccionar el funcionamiento de los juzgados y tribunales federales. El artículo 100 faculta a los visitadores o las visitadoras a inspeccionarlos de manera ordinaria cuando menos una vez por año y, si bien en algunos casos se ha detectado alguna conducta ilícita resultado de esas visitas ordinarias, la regla general es que funciona preventivamente porque se tiene que notificar a las y los titulares de los órganos jurisdiccionales que serán visitados con una anticipación mínima de 15 días. Esa alerta permite a los juzgadores y las juzgadoras auditarse en el funcionamiento de su tribunal antes de que llegue el visitador o la visitadora y, en su caso, corregir los errores detectados.

El otro alcance de la facultad de vigilancia tiene que ver con la investigación y persecución de los actos de corrupción, y es aquí donde nos parece necesario implementar algunas reformas. En materia penal, por ejemplo, con el fin de recabar las pruebas que permiten imputar la comisión de un delito de cohecho, enriquecimiento ilícito, lavado de dinero o ejercicio indebido del servicio público, el Ministerio Público tiene diversos instrumentos legales de investigación, como el cateo, las intervenciones telefónicas, el uso de testigos protegidos, entre otros. Sin embargo, el CJF no tiene esas facultades para obtener pruebas, a pesar de que las conductas delictivas antes mencionadas también se persiguen por la autoridad administrativa, al estar previstas como infracciones o faltas graves.

El PJF no tiene una policía investigadora ni los instrumentos legales con los que se obtiene la prueba lícita para acreditar los hechos de corrupción. La Contraloría, o cualquier autoridad competente del consejo para investigar las conductas en materia de responsabilidad administrativa, se ha limitado fundamentalmente a requerir información mediante oficios, es decir, una investigación de gabinete y no de campo, o a pedir asistencia a las autoridades del Poder Ejecutivo para que le auxilien en la investigación.

Por esa razón, las autoridades administrativas del CJF deberían tener las mismas facultades que las autoridades penales para perseguir la corrupción, máxime que pueden ser concurrentes las investigaciones penal y administrativa. Los mismos hechos pueden sancionarse en ambas materias, pues a pesar del principio de que nadie sea enjuiciado dos veces por el mismo delito, “el diverso o distinto fundamento, contenido, naturaleza, fines y objetivos” del derecho penal y el derecho disciplinario “permite, en su caso, que se imponga una sanción administrativa o una penal al mismo sujeto, aun cuando se esté ante identidad de hechos” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2018: 3199; 1999: 799).

Es cierto que hay diferencias sustanciales entre la materia penal y la administrativa. La primera protege valores e intereses fundamentales de la sociedad, mientras que la segunda pretende proteger el orden legal. En cuanto a las sanciones, el derecho administrativo nunca sanciona con la privación de la libertad, no deja registro de antecedentes penales y los procedimientos de ambas materias son distintos. Sin embargo, ambas coinciden en combatir la corrupción y son manifestaciones de la facultad punitiva del Estado. De ahí que la SCJN concluyó que al derecho administrativo sancionador le son aplicables los principios del derecho penal, sin que ello signifique que la traslación se realice de forma automática, sino sólo cuando sean compatibles con su naturaleza (2006: 1565; 2018: 897).

La última reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2018, tuvo fundamentalmente la finalidad

de fortalecer las facultades de investigación del CJF, que ahora cuenta con tres órganos especializados: la Visitaduría Judicial, la Contraloría y la Unidad General de Investigaciones de Responsabilidades Administrativas.

En lo que se refiere a la Visitaduría Judicial, se adicionó en el artículo 102 lo siguiente:

En las visitas ordinarias o extraordinarias de inspección, los visitadores contarán con facultades para recabar toda la información y medios de prueba, tanto de instituciones y servidores públicos, como de personas físicas o morales privadas, que resulten necesarios para el debido cumplimiento de sus atribuciones. Del resultado de las visitas ordinarias o extraordinarias de inspección, la Visitaduría podrá disponer la práctica de investigaciones en el ámbito de sus competencias o, de advertir alguna conducta administrativa irregular dentro de sus inspecciones que implique una falta administrativa no sujeta a su competencia, dar vista a la Unidad General de Investigación de Responsabilidades Administrativas.

Lo novedoso de la reforma fue facultar expresamente a los visitadores o las visitadoras para recabar pruebas, incluso de personas ajenas al PJF (personas físicas o morales). Sin embargo, es una norma jurídica imperfecta porque no establece cuál es la consecuencia jurídica en caso de que no se respondan o atiendan los requerimientos de la autoridad investigadora. Es necesaria, por tanto, una reforma que complemente esa facultad. Por ejemplo, resulta ilustrativo el procedimiento que establecen los artículos 96 y 97 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas:

Artículo 96. Las personas físicas o morales, públicas o privadas, que sean sujetos de investigación por presuntas irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones, deberán atender los requerimientos que, debidamente fundados y motivados, les formulen las autoridades investigadoras. La Autoridad investigadora otorgará un plazo de cinco hasta quince días hábiles para la atención de sus requerimientos, sin perjuicio de poder ampliarlo por causas debidamente justificadas, cuando así lo soliciten los interesados. Esta ampliación no podrá exceder en ningún caso la mitad del plazo previsto originalmente. Los entes públicos a los que se les formule requerimiento de información, tendrán la obligación de proporcionarla en el mismo plazo a que se refiere el párrafo anterior, contado a partir de que la notificación surta sus efectos. Cuando los entes públicos, derivado de la complejidad de la información solicitada, requieran de un plazo mayor para su atención, deberán solicitar la prórroga debidamente justificada ante la Autoridad investigadora; de concederse la prórroga en los términos solicitados, el plazo que se otorgue será improrrogable. Esta ampliación no podrá exceder en ningún caso la mitad del plazo previsto originalmente. Además de las atribuciones a las que se refiere la presente Ley, durante la investigación las autoridades investigadoras podrán solicitar información o documentación a cualquier persona física o moral con el objeto de esclarecer los hechos relacionados con la comisión de presuntas faltas administrativas.

Artículo 97. Las autoridades investigadoras podrán hacer uso de las siguientes medidas para hacer cumplir sus determinaciones: I. Multa hasta por la cantidad equivalente de cien a ciento cincuenta veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, la cual podrá duplicarse o triplicarse en cada ocasión, hasta alcanzar dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida

y Actualización, en caso de renuencia al cumplimiento del mandato respectivo; II. Solicitar el auxilio de la fuerza pública de cualquier orden de gobierno, los que deberán de atender de inmediato el requerimiento de la autoridad, o III. Arresto hasta por treinta y seis horas.

En este caso, la norma jurídica administrativa no sólo prevé la facultad de investigar y obtener pruebas, sino que además estableció plazos para que se atiendan los requerimientos de información y las medidas para hacer cumplir sus determinaciones. Mientras la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación no perfeccione el procedimiento para obtener pruebas, no habrá eficacia en la investigación.

Otra de las reformas a la citada Ley Orgánica fue la creación de la Unidad General de Investigación de Responsabilidades Administrativas. Anteriormente, sólo existía la Contraloría y la Visitaduría Judicial, pero la reforma se hizo con la finalidad de homologar al PJF con el Sistema Nacional Anticorrupción, que dividió, por primera vez, las funciones de investigación, substanciación y resolución de los procedimientos de responsabilidad administrativa en diversas autoridades e incluso prohibió expresamente que la función de la autoridad substanciadora la realizara la misma autoridad investigadora.<sup>8</sup>

En relación a la obtención de la prueba se agregaron las siguientes facultades:

Artículo 102 Bis 1. La Unidad General de Investigación de Responsabilidades Administrativas tendrá las siguientes funciones: I. Llevar a cabo las investigaciones por faltas administrativas en contra de servidores públicos de los órganos del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como emitir el informe de probable responsabilidad del servidor público imputado, de conformidad con los acuerdos generales que dicte el Consejo de la Judicatura Federal; II. Ordenar la recolección de indicios y medios de prueba que estime conducentes para llegar a la verdad material de los hechos, así como desahogarlos en su momento procesal oportuno; III. Requerir informes y documentación a la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para que provean la información contable y financiera necesaria para el trámite de una investigación; IV. Ordenar o supervisar, según sea el caso, la aplicación y ejecución de las medidas necesarias para impedir que se pierdan, destruyan o alteren los indicios, una vez que tenga noticia de los mismos; V. Inspeccionar, en el ámbito de su competencia, el funcionamiento administrativo de los órganos jurisdiccionales a partir de las quejas interpuestas en contra de funcionarios adscritos a ellas o de los indicios señalados por la Visitaduría Judicial en el ejercicio de sus funciones; VI. Imponer las medidas de apremio para hacer cumplir sus determinaciones, a que se refiere el

---

8 “Autoridad substanciadora: La autoridad en las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior y sus homólogas en las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las Empresas productivas del Estado que, en el ámbito de su competencia, dirigen y conducen el procedimiento de responsabilidades administrativas desde la admisión del Informe de presunta responsabilidad administrativa y hasta la conclusión de la audiencia inicial. La función de la Autoridad substanciadora, en ningún caso podrá ser ejercida por una Autoridad investigadora” (Ley General de Responsabilidades Administrativas, 2016, art. 3, fracción III).

artículo 97 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; VII. Solicitar a la autoridad substanciadora o resolutora, en los procedimientos de responsabilidad administrativa, las medidas cautelares a que se refiere el artículo 124 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; VIII. Las demás que determinen las leyes, los reglamentos y acuerdos generales correspondientes. Las facultades a que se refieren las fracciones III y VII de este artículo, serán ejercidas exclusivamente por el Titular de la Unidad (Ley General de Responsabilidades Administrativas, 2016).

Las técnicas de investigación penal que proponemos para la materia administrativa son aquellas que se obtienen con autorización judicial para garantizar el debido proceso (cateo, intervención telefónica, entre otros), ya que las autoridades administrativas mantienen limitadas sus facultades de investigación, lo cual impacta en su eficacia persecutora. Una autoridad administrativa debiera estar facultada para solicitar al juez o la jueza competente una investigación judicializada. El hallazgo de cerca de 4 millones de pesos en la cajuela de un vehículo oficial de la Dirección de Inmuebles y Mantenimiento del Consejo de la Judicatura Federal representó varios retos en la investigación del presunto acto de corrupción a partir de una denuncia telefónica.<sup>9</sup>

¿Cómo debe proceder la autoridad investigadora del CJF? El funcionario que tenía la custodia del vehículo se encontraba de viaje en el momento en el que se recibió la denuncia. ¿Tendría que ser un juez o una jueza quien debería autorizar la inspección del vehículo donde estaba el dinero? ¿La autoridad administrativa debe tener facultades para asegurar los bienes, instrumentos, objetos o productos de las faltas administrativas? ¿Qué valor probatorio tienen las diligencias del CJF durante la investigación?

Estas interrogantes están relacionadas con el debido proceso. De ahí la importancia de perfeccionar el procedimiento administrativo de los consejos de la Judicatura y homologarlos. De eso dependerá la efectividad de las resoluciones sancionatorias de los actos de corrupción.

## FORTALECIMIENTO DEL CJF EN MATERIA ANTICORRUPCIÓN

Como ya se explicó, el CJF es un órgano constitucional con independencia para investigar y sancionar a todos los servidores y las servidoras públicos del PJF que incurren en un acto u omisión que constituye una falta de naturaleza administrativa, con excepción de los que trabajan en la SCJN, que cuenta con su propio órgano de control interno. En la

---

9 En febrero de 2017 fueron hallados 3 millones 491 mil pesos en el automóvil oficial a cargo del entonces director general de Inmuebles y Mantenimiento del CJF, quien alegó que ese dinero le fue sembrado en su automóvil mientras se encontraba en un viaje de trabajo. Después de instaurarle un procedimiento administrativo que garantizó su derecho de audiencia y defensa, en agosto de 2019 la Comisión de Disciplina del Consejo resolvió que fue acreditada la falta grave consistente en haber recibido dinero que no correspondía a sus contraprestaciones como servidor público, además de haber aceptado regalos de lujo. Como sanción se le impuso una inhabilitación por 20 años para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión, y una multa por la misma cantidad de dinero que le fue encontrada.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se establecen algunas de las infracciones administrativas y parte del procedimiento.

Así, el artículo 131 prevé varios supuestos de responsabilidad administrativa, pero la fracción XI remite a las faltas previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Derivado de ello, se deben relacionar dos leyes para identificar la lista completa de infracciones administrativas. Por su parte, el numeral 134 de la referida Ley Orgánica establece el procedimiento para determinar las responsabilidades de los servidores y las servidoras públicos.

Sin embargo, el texto remite a conceptos previstos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, además de que el procedimiento es complementado por el Acuerdo General del Pleno del CJF, que establece las disposiciones en materia de responsabilidad administrativas, situación patrimonial, control y rendición de cuentas. El acuerdo contempla la supletoriedad en el artículo 194: “para el trámite y resolución de los procedimientos de responsabilidad administrativa es aplicable la Ley Orgánica, en lo no previsto por ésta la Ley de Responsabilidades, el presente acuerdo y supletoriamente en lo no previsto por éstos el Código Federal de Procedimientos Civiles” (Consejo de la Judicatura Federal, 2018).

Esta dispersión de normas sustantivas y procesales ha complicado la efectividad del combate a la corrupción. Problemas de tipificación, interpretación y procesamiento han favorecido la impunidad de las faltas graves cometidas por los servidores y las servidoras públicos. En ese sentido, una sola ley de procedimiento administrativo sancionador contribuiría a tener un conocimiento más claro y preciso de los derechos y las obligaciones de los servidores y las servidoras públicos del PJF.

Así, la observancia de leyes y normas propias del servicio público por parte de los sujetos obligados es la materia sustantiva de los órganos internos de control con los que cuenta el CJF, que, por disposición de la ley orgánica y los acuerdos normativos del consejo, son los facultados para investigar hechos y, derivado de éstos, instruir procedimientos administrativos susceptibles de la actualización de una causa de responsabilidad administrativa prevista tanto en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación como en la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Sin embargo, este sistema de responsabilidades administrativas es susceptible de mejorar. Algunas propuestas de reforma se desarrollan a continuación.

El artículo 132 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que el procedimiento para determinar responsabilidades administrativas en contra de alguna servidora o servidor público se iniciará de oficio, por queja o denuncia de cualquier persona, servidora o servidor público, o Ministerio Público federal que tenga conocimiento de los hechos. Tales denuncias o quejas deben estar apoyadas en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y presumir la responsabilidad de la servidora o servidor público.

De este precepto destacan dos puntos importantes. Por una parte, se señala el “tipo o clase” de procedimiento. Por otra parte, se establece un requisito de procedibilidad consistente en la presentación de “elementos probatorios suficientes”.

Así, la actual redacción permite interpretar que existen tres tipos de procedimiento: cuando se inicia de oficio, queja o denuncia. Incluso distingue que las denuncias o

quejas deberán estar apoyadas en pruebas. Esto distorsiona la función de la autoridad encargada de investigar la corrupción. Cuando se acusa a un juzgador o una juzgadora y no se acompaña de pruebas, la intervención del CJF no debería limitarse a verificar si la denuncia está suficientemente probada para iniciar un procedimiento de responsabilidad administrativa o desecharla sin investigar, porque el particular que denuncia una falta grave no tiene la obligación de probarla. En el derecho administrativo sancionador se debe garantizar la presunción de inocencia de la servidora o servidor público acusado pero, al mismo tiempo, la obligación de la autoridad para investigar y, en su caso, probar un presunto acto de corrupción que fue denunciado.<sup>10</sup> Por ello, es a la autoridad a quien corresponde la carga de la prueba.

En consecuencia, se propone cambiar la redacción del artículo para aclarar que cualquier persona puede hacer del conocimiento del CJF, por cualquier medio (denuncia anónima, por escrito, en la prensa, radio, televisión, internet, etc.), hechos que pueden ser constitutivos de una falta administrativa y, a partir de esa noticia, otorgar la facultad de investigar esos hechos de forma oficiosa. Por supuesto que se podrían recibir denuncias físicas, por comparecencia, a petición de parte, acompañadas de pruebas, pero la verificación de los hechos siempre debe ser oficiosa por parte de la autoridad. Debe existir un solo procedimiento disciplinario con independencia del cuál sea el origen o la calidad de la o el denunciante. Se llega a esta conclusión porque, en ambos casos, la queja o la denuncia, al ser admitidas, dan inicio a un procedimiento disciplinario propiamente dicho y no cambian la naturaleza de la facultad del CJF de investigar y, en su caso, sancionar a los servidores y servidoras públicos que cometan una infracción o falta.

Actualmente, esto se ha interpretado en el sentido de que los medios de prueba que se deben acompañar a las quejas o denuncias son un requisito de procedibilidad. Si éstos llegasen a faltar, la queja o denuncia se desecha. Evidentemente, esta práctica afecta la eficacia en el combate a la corrupción porque la autoridad renuncia a su facultad investigadora no obstante que los hechos denunciados pueden ser actos de corrupción. Debe tenerse en mente que la parte denunciante no siempre tiene acceso a todas las pruebas y mucho menos la carga de la prueba. Una persona que acusa a una servidora o servidor público por haberle solicitado dinero para darle una resolución en un juzgado de distrito, sin que acompañe “elementos probatorios suficientes”, está denunciando un acto de corrupción que debe ser investigado y no desechado.

En estos casos, el propio CJF es el facultado para realizar la investigación correspondiente a través de la Visitaduría Judicial o la Unidad General de Investigación. Mediante estas áreas debe allegarse de los elementos probatorios necesarios para acreditar no

---

10 El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver una contradicción de tesis, emitió la jurisprudencia P/J. 43/2014 (10ª.) PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices O MODULACIONES: “El principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador –con matices o modulaciones, según el caso– debido a su naturaleza gravosa, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción cuya consecuencia procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014: 41).

cualquier hecho, sino precisamente los que sean susceptibles de actualizar alguna de las causas de responsabilidad establecidas en la ley.

La estructura disciplinaria pertenece a un sistema de normas y facultades para el efectivo ejercicio de control del servicio público. En otras palabras, el CJF tiene precisamente la facultad, derivada de la Constitución, para investigar los hechos que constituyen una posible falta administrativa. Por tanto, exigir a la o el denunciante la obligación de presentar “elementos probatorios suficientes” implicaría que la facultad investigadora del PJF está supeditada a una petición de parte o querrela. Contrario a ello, creemos que el combate a la corrupción debe ser oficioso, la comisión de una falta administrativa debe perseguirse y sancionarse sin ninguna restricción o limitación.

Una vez que se ejerce esa facultad investigadora y el CJF integra todos y cada uno de los elementos de prueba que acreditan la infracción, es factible dar inicio a un procedimiento disciplinario propiamente dicho. Hay opiniones que señalan que en este procedimiento de “investigación” se debería dar intervención a los servidores y las servidoras públicos involucrados. Sin embargo, debe subrayarse que no debe equipararse la investigación administrativa con la investigación en el ámbito penal, en la que el imputado o la imputada puede estar en aptitud de tener garantía de audiencia y de defensa.

En materia administrativa, el objeto de la investigación es la verificación de los hechos denunciados mediante la obtención de pruebas. De esta manera, si el órgano encargado advierte, como resultado de la investigación, que la denuncia fue falsa o que los hechos probados no constituyen ninguna falta, lo procedente es determinar el archivo. Consecuentemente, el procedimiento disciplinario no podrá iniciar en contra de la servidora o servidor público involucrado. Ahora bien, si el órgano encargado encuentra pruebas, no se deja en estado de indefensión a la servidora o el servidor público, pues se le citará a una audiencia en la que podrá comparecer personalmente ante la autoridad substanciadora y en la que se le harán saber las imputaciones y el derecho que tiene a defenderse en compañía de su abogado o abogada.

Es en ese procedimiento en el que, además, la servidora o el servidor público podrá ofrecer y desahogar todas las pruebas que sean necesarias para desvirtuar la imputación. Ésta es, precisamente, la justificación de por qué no se da la intervención probatoria al imputado o la imputada durante la investigación. El órgano investigador tendrá el plazo de la prescripción, el cual sólo se interrumpirá a través del emplazamiento. De ahí que, si se diera la oportunidad de intervenir a la servidora o el servidor público en esa etapa, se correría el riesgo de que las facultades sancionadoras prescribieran sólo por la estrategia litigiosa del imputado o la imputada al presentar pruebas inconducentes o dilatorias con la intención de prolongar el tiempo.

Por otra parte, en la etapa de la investigación se pueden emplear medidas cautelares. Es importante destacar que con dichas providencias se privilegian dos aspectos esenciales que garantizan la efectividad de la investigación. Uno de ellos está encaminado a la preservación de la materia de ésta, evitando que se pierdan, oculten, destruyan o alteren elementos relacionados con los hechos investigados.

El segundo aspecto es la protección de las víctimas y las y los testigos. Esta medida cautelar, en su gran mayoría, consiste en la suspensión temporal de magistrados, magistradas, jueces, juezas o cualquier servidora o servidor público del PJF. Su duración será de

seis meses, plazo que podrá prorrogarse, y garantizará la asistencia vital de la servidora o el servidor público, salvo que se determine su improcedencia por la relevancia o notoria gravedad de los hechos investigados.

Como se adelantó, la eficacia de la investigación dependerá precisamente de su ejecución por parte del órgano de investigación, a quien le corresponderá recabar la mayor cantidad de pruebas que resulten y acreditar los hechos susceptibles de responsabilidad administrativa. En todas estas obligaciones, el órgano de investigación no deberá perder de vista el plazo de la prescripción, que es la extinción de la facultad sancionadora por el solo trascurso del tiempo.

En la materia administrativa, la prescripción será de tres años para causas de responsabilidad no graves y de siete años para causas de responsabilidad graves. Este plazo dará inicio el día siguiente del que se cometiere la conducta o a partir de que la conducta hubiere cesado, dependiendo si la conducta es clasificada como instantánea o continua, respectivamente.

De acuerdo con la Ley General de Responsabilidades Administrativas y los acuerdos generales en la materia del CJF, la prescripción sólo se interrumpe con emplazamiento a la servidora o el servidor público. Esto es un acto procesal en el que se le hace saber de manera personal el acto de presunta responsabilidad, momento en el cual se integrará la *litis* en el procedimiento disciplinario.

#### *Criterio del remanente*

La SCJN, a través de jurisprudencia por contradicción, ha dado certeza y seguridad jurídica a la servidora o el servidor público involucrado en algún hecho susceptible de responsabilidad administrativa, así como a la ciudadanía interesada en que los servidores y las servidoras públicos sean sancionados por faltas administrativas. Como se indicó, la facultad punitiva del Estado es de tres a siete años, dependiendo de la gravedad de la infracción, los cuales empiezan desde que se comete la infracción y se suspenden con el emplazamiento al procedimiento administrativo. Por su parte, la autoridad administrativa contará con un plazo de 30 días hábiles, el cual podrá ser ampliado a efecto de dictar la resolución correspondiente.

De ahí que, de acuerdo con la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se advierte que la consecuencia de que la autoridad administrativa no se resuelva en el plazo legal establecido es la prescripción de la facultad punitiva. En este sentido, aquel plazo que tenía suspendido con el emplazamiento al procedimiento se reactivará automáticamente al día siguiente en el que se dejó de actuar. En este caso sería el auto que deja el asunto en estado de resolución, pero sólo por el remanente del plazo total respectivo.

Es decir, si la autoridad no resuelve dentro del plazo de 30 días o en la ampliación de 60 días, la consecuencia será la prescripción de la facultad sancionadora, siempre y cuando haya transcurrido el plazo genérico de tres o siete años. El hecho de que la autoridad resuelva fuera del plazo establecido para el dictado de resolución podría dar cabida a una obligación administrativa, pero de ninguna manera a la existencia de la facultad punitiva, pues la extinción sólo se presentará al actualizarse el plazo de la prescripción.

## LOS CONSEJOS DE LA JUDICATURA LOCALES: HACIA UN REDISEÑO INSTITUCIONAL

Después de presentar el origen de los consejos de la Judicatura, así como las reformas más recientes en materia de responsabilidades administrativas, en el presente capítulo se presenta un panorama nacional de los consejos de la Judicatura en las entidades federativas del país. El objetivo es identificar su diseño institucional y sus capacidades para sancionar actos de corrupción a partir de dos variables. La primera de ellas tiene que ver con el diseño institucional que garantice la autonomía de sus integrantes no sólo respecto de los poderes ejecutivos locales, sino de los integrantes del Poder Judicial. La otra variable por analizar son las capacidades de los órganos de administración y el gobierno judicial en materia de investigación y sanción de hechos constitutivos de faltas administrativas a partir del grado de implementación de las nuevas reformas en la materia.

Con el fin de explicar la situación nacional de los consejos de la Judicatura, se presenta un análisis comparativo que muestra la composición de estos órganos administrativos en las entidades federativas, la duración en el cargo de sus miembros y los poderes encargados de su nombramiento. Este acercamiento, aunque somero, nos permite observar cuáles consejos de la Judicatura poseen mayor intervención o peso relativo por parte de otro poder estatal—sea el gobernador, la gobernadora o el Congreso local—y cuáles, en cambio, mantienen una influencia notable por parte del propio Poder Judicial local.

Posteriormente, para un análisis más específico, se tomarán algunos casos de estudio. El criterio para seleccionar dichos casos atiende a las dos variables presentadas previamente. De esta manera, se tomarán tres ejemplos para su estudio: desde el menos autónomo hasta el que exhibe mayor autonomía en su diseño. Se incluyen los estados de Colima, Morelos y Jalisco. En este mismo análisis se estudiará el grado de implementación de la más reciente reforma en materia de responsabilidades administrativas, lo cual nos permitirá conocer las capacidades de investigación y sanción de estos órganos de administración y gobierno judicial.

### *Panorama nacional*

Al estudiar el panorama nacional destacan dos hallazgos fundamentales. Por una parte, que la existencia de consejos de la Judicatura está prácticamente generalizada en todas las entidades de la República. Incluso algunos gobiernos que habían desaparecido estos órganos de administración y gobierno judicial hace algunos años—como Oaxaca<sup>11</sup> han vuelto a incorporarlos en sus constituciones estatales. De las 32 entidades de la República, en la actualidad solamente Colima y Zacatecas carecen de consejos de la Judicatura, siendo sus tribunales superiores de justicia los encargados de tener facultades en materia de administración, ingreso, permanencia, vigilancia y sanción de los servidores y las servidoras públicos de sus poderes judiciales locales.

---

11 Oaxaca restituyó su Consejo de la Judicatura mediante el decreto número 633 del 12 de abril de 2019 (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 1922, art. 99).

El otro hallazgo es que no existe un modelo o diseño homogéneo en los consejos de la Judicatura locales. Aspectos como el número de integrantes, su designación y duración en el cargo varían significativamente entre cada entidad federativa. De esta manera, hay consejos de la Judicatura integrados con apenas tres miembros—Morelos y Puebla—, hasta aquellos que tienen siete integrantes—Aguascalientes, Ciudad de México y Sinaloa—, por ejemplo.

En sentido similar, en la designación de los consejeros de la Judicatura juegan un papel distinto los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial locales. Por mencionar algunos ejemplos notorios, en el caso de Sinaloa, los siete integrantes son designados por el Poder Judicial local, sin intervención de los otros poderes. En Jalisco, el Congreso local puede designar a tres de los cinco integrantes del Consejo de la Judicatura del estado, mientras que el Ejecutivo local no interviene en la designación de ningún miembro. En Aguascalientes, el gobernador o la gobernadora puede nombrar hasta dos de los siete integrantes del Consejo de la Judicatura local. En otros casos, como el de Sonora, además de la intervención de los tres poderes, el Consejo de la Judicatura está integrado por el o la fiscal general del estado, así como de un o una representante del Colegio de Notarios del estado.

**Cuadro 1** Consejos de la Judicatura a nivel local (a julio de 2020)

Entidad federativa	Núm. de integrantes	Integrantes designados por			Duración en el cargo
		Gobernador o gobernadora	Congreso local	Poder Judicial local	
Aguascalientes	7	2	2	3	3 años
Baja California	7	1	2	4	4 años
Baja California Sur	5	1	1	3	4 años
Campeche	5	1	1	3	5 años
Coahuila	6	1	1	4	3 años
Colima		No posee Consejo de la Judicatura local			
Chiapas	5	0	2 (a propuesta del gobernador o gobernadora)	3	3 años
Chihuahua	5	1	1	3	5 años
Ciudad de México	7	Designados por el Consejo Judicial Ciudadano			6 años
Durango	6	1	2	3	5 años
Guanajuato	5	0	3 (1 propio, 1 a propuesta del gobernador o gobernadora y 1 a propuesta del Poder Judicial local)	2	4 años
Guerrero	5	1	1	3	3 años c/ reelección
Hidalgo	5	1	1	3	5 años
Jalisco	5	0	3	2	4 años
Estado de México	7	1	1	5	5 años
Michoacán	5	1	1	3	5 años
Morelos	3	0	0	3	4 años
Nayarit	5	1	1	3	Variable
Nuevo León	5	1	1	3	3 años c/ reelección
Oaxaca	5	1	1	3	5 años
Puebla <sup>1</sup>	5	1 (honorífico)	1 (honorífico)	3	5 años

**Cuadro 1** Consejos de la Judicatura a nivel local (a julio de 2020) (continuación)

Entidad federativa	Núm. de integrantes	Integrantes designados por			Duración en el cargo
		Gobernador o gobernadora	Congreso local	Poder Judicial local	
Querétaro	5	1	1	3	4 años
Quintana Roo	5	0	2	3	Variable
San Luis Potosí	4	1	1	2	5 años c/ reelección
Sinaloa	7	0	0	7	3 años
Sonora	7	1	2	2	6 años
Tabasco	5	1	1	3	5 años
Tamaulipas	5	1	3	1	6 años
Tlaxcala	5	1	1	3	3 años c/ reelección
Veracruz	5	1	1	3	5 años
Yucatán	5	1	1	3	4 años c/dos reelecciones
Zacatecas	No posee Consejo de la Judicatura local				

<sup>1</sup> Los consejeros honoríficos de Puebla tienen derecho a voz, pero no a voto.

En lo que respecta a la duración de su encargo, algunos estados contemplan en sus constituciones locales periodos cortos de tres años. Éste es el caso de Aguascalientes, Coahuila y Sinaloa. La mayoría de los estados prevé duraciones de cuatro y cinco años, pero hay otros casos, como la Ciudad de México, Sonora y Tamaulipas, en los que sus consejeros y consejeras tienen una duración de seis años. Aunque no es generalizado, en algunas entidades federativas existe la posibilidad de reelección de los consejeros y las consejeras de la Judicatura, como en Guerrero, Nuevo León, San Luis Potosí, Tlaxcala y Yucatán—ésta última permite hasta dos reelecciones consecutivas—.

Los casos de Nayarit y Quintana Roo son especiales, pues la duración de sus consejeros y consejeras es variable. En Nayarit, la constitución local señala que el Consejo de la Judicatura estará integrado por cinco miembros: 1) el presidente o la presidenta del Tribunal Superior de Justicia, que lo será también del consejo y durará en su encargo el tiempo que desempeñe la presidencia del Tribunal Superior de Justicia; 2) un magistrado o una magistrada electo por el pleno del Tribunal Superior de Justicia, que durará dos años en su encargo con posibilidad de reelección; 3) un juez o una jueza de primera instancia, con duración de cuatro años en el encargo; 4) un consejero o una consejera nombrado por el Congreso local con duración de tres años en el encargo; y 5) un consejero o una consejera designado por el gobernador o la gobernadora con duración de seis años en el cargo (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, 1918, art. 85). En el caso de Quintana Roo, la Constitución local señala que el Consejo de la Judicatura local estará integrado por cinco miembros, de los cuales uno será el presidente o la presidenta del Tribunal Superior de Justicia, quien presidirá el consejo durante el tiempo que dure su encargo. De los cuatro integrantes restantes, un magistrado o una magistrada numerario designado por el pleno del Tribunal Superior de Justicia y un juez o una jueza de primera instancia nombrado por el Colegio de Jueces durarán en su encargo dos años, mientras que dos consejeros o consejeras ciudadanos designados por la Legislatura local durarán

**Fuente:**

Elaboración propia a partir de las constituciones de cada entidad federativa.

en su encargo cinco años, con posibilidad de reelección (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, 1975, art. 108).

Ahora bien, a partir de este panorama nacional se procede a analizar tres entidades federativas por medio de las que se ilustran los distintos grados de autonomía y capacidades de investigación de hechos constitutivos de faltas administrativas existentes. El objetivo de este análisis de casos es identificar los mejores diseños institucionales para mejorar la rendición de cuentas al interior de los poderes judiciales estatales y sancionar las faltas administrativas de manera más eficaz.

### *Colima*

Con el fin de hacer ilustrativa la variedad de diseños institucionales que privan en los órganos de administración y gobierno de los poderes judiciales, se presenta el caso del estado de Colima. Como se puede observar en el Cuadro 1, Colima es una de las excepciones en el país, pues no posee Consejo de la Judicatura estatal. De esta manera, podríamos ubicar a Colima como una de las entidades más rezagadas en materia de rendición de cuentas al interior del Poder Judicial local.

Por principio de cuentas, se observa un diseño institucional con pocos contrapesos dentro del Poder Judicial de Colima. De acuerdo con el artículo 70 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, el nombramiento de magistrados y magistradas del Supremo Tribunal de Justicia se lleva a cabo por parte del Poder Ejecutivo estatal, con la aprobación del Congreso. Sin embargo, ni la Constitución local ni la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Colima (2014) establecen mecanismos o criterios para la selección de los máximos impartidores de justicia local, más allá de la nacionalidad, residencia, edad, antigüedad profesional y buena reputación.

Es decir, a diferencia de lo que sucede a nivel federal, no se prevén concursos, exámenes de conocimientos o criterios objetivos como requisitos previos para la integración del Supremo Tribunal de Justicia. En los hechos, esta ausencia de requisitos objetivos contribuye a que un factor determinante para la designación de un magistrado o una magistrada sea la cercanía profesional o política con el gobernador o la gobernadora en turno, lo cual evidentemente vulnera el principio de autonomía en la impartición de justicia.

Derivado de lo anterior y ante la ausencia de un Consejo de la Judicatura local, el Supremo Tribunal de Justicia de Colima concentra facultades para nombrar y ratificar a jueces y juezas de primera instancia, de paz y de cualquier otra denominación—con apoyo del Centro de Estudios Judiciales—; adscribir, cambiar de adscripción y asignar comisiones al personal de órganos administrativos y jurisdiccionales del estado; supervisar el desempeño de estos órganos por medio de comisiones especiales; inspeccionar el cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo—por medio de la Contraloría—; y ejercer directamente la potestad disciplinaria para substanciar y resolver los procedimientos instaurados contra impartidores e impartidoras de justicia, y servidores y servidoras públicos del Poder Judicial local (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, 2017, art. 71; Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Colima, 2014, arts. 23 y 216).

Aunque el artículo 3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Colima hace mención a dos órganos, a saber, el instructor—encargado de substanciar el procedimiento disciplinario—y el resolutor—encargado de resolver el mismo procedimiento—, posteriormente, en el artículo 216, refiere que “la potestad disciplinaria para *substanciar* y *resolver* los procedimientos instaurados con motivo de faltas administrativas” se ejercerá por el pleno del Tribunal del Supremo Tribunal de Justicia respecto de magistrados, magistradas, jueces, juezas y personal adscrito a las oficinas de servicios comunes y servidores y servidoras públicos adscritos al Supremo Tribunal de Justicia, y por parte de los jueces y las juezas de primera instancia o los de menor cuantía respecto al personal adscrito al juzgado de su adscripción.

De esta manera, al concentrar las facultades para substanciar y resolver, el Poder Judicial de Colima no atiende las nuevas disposiciones en materia de responsabilidades administrativas y rendición de cuentas que, entre otras características, distingue a los órganos competentes para conocer de las funciones de investigación, substanciación y resolución. Bajo este modelo, por ejemplo, una queja interpuesta en contra de una servidora o servidor público de un juzgado sería substanciada y resuelta por el propio juez o jueza de dicha adscripción, es decir, de su superior jerárquico. De esta manera, difícilmente podría afirmarse que se salvaguarda la imparcialidad, pues el juez o la jueza podría influir subjetivamente en la sanción del personal adscrito a su juzgado.

### *Morelos*

En el caso de Morelos, su Constitución local derogó el Consejo de la Judicatura Estatal en virtud del Decreto número 2589 con fecha del 15 de febrero de 2018. En su lugar, estableció la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial en el artículo 92-A constitucional. Aunque ciertamente parecían órganos similares encargados de la administración y el gobierno judicial, existen algunas diferencias en su diseño institucional que limitan la autonomía en el actual órgano.

El anterior Consejo de la Judicatura Estatal estaba conformado por cinco miembros, a saber, el presidente o la presidenta del Tribunal Superior de Justicia, un magistrado o una magistrada numerario, un juez o una jueza de primera instancia, junto con una o un representante designado por el Ejecutivo local y una o un representante designado por el órgano político del Congreso local. Como puede observarse, en tal composición, además de tres miembros del Poder Judicial existían dos miembros externos que podrían funcionar como contrapeso.

Sin embargo, con su desaparición y el posterior establecimiento de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial, la composición del órgano pasó de cinco a tres miembros. Pero más allá del número de integrantes, lo más destacado es su designación, pues se suprimieron las y los representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo para, en su lugar, contemplar únicamente miembros del propio Poder Judicial local, a saber, el presidente o la presidenta del Tribunal Superior de Justicia, un magistrado o una magistrada, y un juez o jueza de primera instancia, estos dos últimos nombrados por el pleno del Tribunal Superior de Justicia a propuesta de su presidencia.

Aunque jurídicamente válido,<sup>12</sup> no puede afirmarse que su diseño institucional fortalezca la autonomía de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina respecto a la Judicatura estatal, pues si bien no tiene injerencia del Poder Ejecutivo local, tampoco posee contrapesos o una estructura adecuada que integre miembros de la sociedad civil o el Congreso. Lo anterior es de especial importancia si se consideran las facultades de vigilancia y disciplina al interior del Poder Judicial local, que podrían quedar supeditadas a la influencia o los intereses de las y los integrantes del pleno del Tribunal Superior de Justicia.

En lo que respecta a sus capacidades, se observa que la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina posee facultades para la designación de jueces y juezas, su adscripción y remoción del cargo, la vigilancia, disciplina e investigación de conductas de las y los miembros del Poder Judicial local. Todas estas facultades están mencionadas en el artículo 92-A de la Constitución local; sin embargo, a la fecha, el Congreso local no ha realizado las reformas necesarias a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos para establecer a detalle las facultades, los órganos responsables y los procedimientos a cargo de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina, a pesar de que ésta quedó conformada desde el 3 de junio de 2019 (Tribunal Superior de Justicia).

A reserva de lo que disponga el Congreso local de Morelos respecto a la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial local, lo más conveniente sería respetar o, en su caso, mejorar la distribución de facultades en materia de investigación, substanciación y sanción de responsabilidades administrativas. Lo anterior con el objetivo de que un solo órgano no concentre más de una etapa del procedimiento administrativo sancionador, como sucede en Colima. Actualmente, el título décimo segundo de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, relativo a las responsabilidades y sanciones, prevé la posibilidad de iniciar un procedimiento de responsabilidad por denuncia o de oficio, como resultado de las visitas practicadas a los tribunales o por hechos que se desprendan de las funciones de los servidores y las servidoras públicos (arts. 179-197).

Otra virtud que debería mantenerse es la existencia de un magistrado o magistrada visitador general encargado de investigar y formular un dictamen de responsabilidad o de no responsabilidad administrativa de los servidores y las servidoras públicos del Poder Judicial. Lo anterior serviría para separar la función de investigación y la de sanción, esta última como facultad exclusiva de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina.

### *Jalisco*

El caso de Jalisco es paradigmático porque posee uno de los mejores diseños institucionales del país en cuanto a su autonomía y sus capacidades. Esto permite que el consejo no tenga injerencia por parte del Ejecutivo local, pero tampoco que su integración recaiga únicamente en miembros internos del Poder Judicial del estado. En cuanto a sus capacidades

---

12 La Suprema Corte de Justicia de la Nación desechó la acción de inconstitucionalidad interpuesta por la Comisión Estatal de Derechos Humanos que alegaba la invalidez de la reforma a la Constitución local que desapareció el Consejo de la Judicatura Estatal (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2019).

institucionales, la Constitución local y la ley orgánica le proporcionan las herramientas adecuadas en materia de responsabilidades administrativas.

De acuerdo con el artículo 64 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, el Consejo de la Judicatura estatal está conformado por cinco miembros. Dos de estos miembros pertenecen al Poder Judicial local: uno de ellos es el presidente o la presidenta del Supremo Tribunal de Justicia, quien también preside el consejo, mientras que el otro debe elegirse entre los jueces y las juezas de primera instancia. Los tres miembros restantes, es decir, la mayoría, deben ser consejeros o consejeras de origen ciudadano que no hayan desempeñado cargos dentro de la carrera judicial por lo menos cuatro años antes de su designación. Estos consejeros y consejeras ciudadanos son nombrados, a propuesta de los grupos parlamentarios del Congreso local, por al menos dos terceras partes de los diputados y las diputadas locales presentes.

Este diseño institucional favorece los contrapesos, así como la autonomía del Consejo de la Judicatura respecto al Poder Ejecutivo local –que no interviene en ningún nombramiento de sus miembros–, pero también respecto de los jueces, las juezas, los magistrados y las magistradas a quienes debe vigilar, puesto que la mayoría de sus integrantes no posee vínculos de subordinación o interés con los miembros del Poder Judicial local. Al mismo tiempo, permite una función democrática de control por parte del Poder Legislativo, al exigir que en las designaciones de los consejeros y las consejeras participe más de una fuerza política.

La autonomía del Consejo de la Judicatura de Jalisco respecto a otros poderes es significativa, ya que ni siquiera su presidente o presidenta es directa o indirectamente nombrado por el gobernador o la gobernadora en turno. Esto sucede debido a que, a diferencia de la gran mayoría de las entidades federativas del país, en Jalisco el Poder Ejecutivo no participa en el nombramiento de magistrados y magistradas. De conformidad con el artículo 60 constitucional, en la elección de magistrados y magistradas del Supremo Tribunal de Justicia participa: 1) el Congreso del Estado, como encargado de emitir una convocatoria pública, registrar a las y los aspirantes y votar su designación; 2) el Comité de Participación Social del Sistema Anticorrupción del Estado, encargado de elaborar un informe de idoneidad de las y los aspirantes; y, 3) la comisión legislativa competente, encargada de realizar una entrevista a los candidatos y las candidatas seleccionados. De esta manera, como puede apreciarse, el presidente o la presidenta del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco no posee relación o subordinación con el Poder Ejecutivo local, al no haber sido nombrado directamente por éste.

En cuanto a las capacidades institucionales del Consejo de la Judicatura de Jalisco, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco le otorga facultades para nombrar, remover o cambiar de adscripción a los jueces y las juezas de la entidad. Adicionalmente, esta ley señala la facultad del consejo para: a) investigar y determinar las responsabilidades de los servidores y las servidoras públicos del propio consejo, de los juzgados de primera instancia, menores y de paz; b) imponer las sanciones, en los términos y mediante los procedimientos establecidos en las leyes, en los reglamentos y acuerdos que el consejo dicte en materia disciplinaria; y c) realizar visitas extraordinarias o integrar comités de investigación cuando estime que se ha cometido una falta grave o cuando así lo solicite el pleno del Supremo Tribunal de Justicia, sin perjuicio de las facultades que correspondan

a la Visitaduría Judicial o a la Contraloría del Poder Judicial del estado (Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, 1997, art. 148, fracciones xxxii y xxxiii).

Para ejercer sus facultades de investigación, el Consejo de la Judicatura de Jalisco se apoya en dos órganos. Por una parte, la Dirección de Visitaduría Judicial se encarga de “inspeccionar el funcionamiento de los juzgados de primera instancia, menores y de paz para supervisar la conducta de los integrantes de estos órganos” (Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, 1997, art. 167). Es decir, la Visitaduría Judicial es el órgano encargado de revisar y corroborar la correcta labor jurisdiccional de los juzgados: asistencia del personal, número de asuntos iniciados, situación de los procesados y las procesadas, expedientes formados, cumplimiento oportuno de resoluciones, acuerdos, notificaciones y diligencias, entre otros.

Por otra parte, la Dirección de Contraloría y Evaluación se encarga de inspeccionar el “cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que rijan a los órganos, servidores públicos y empleados del propio Poder Judicial del Estado, con excepción de aquellas que correspondan al Supremo Tribunal de Justicia” (Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, 1997, art. 178). Lo anterior se refiere a las labores de control derivadas de las obligaciones de los órganos jurisdiccionales en materia de planeación, presupuestación, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio y fondos.

Cabe mencionar que, de acuerdo con el artículo 202 de la citada ley orgánica, el procedimiento para determinar responsabilidades de los servidores y las servidoras públicos del Poder Judicial de Jalisco puede iniciarse ya sea de oficio, por queja o por denuncia presentada por cualquier persona, servidora o servidor público, o agente del Ministerio Público. Como se había señalado, el Consejo de la Judicatura se auxilia de la Visitaduría y/o la Contraloría para realizar las investigaciones, se permite a la servidora o servidor público señalado redactar un informe sobre las acusaciones y, después de desahogar las pruebas, el pleno del Supremo Tribunal de Justicia o el Consejo de la Judicatura local determinan las eventuales sanciones, las medidas para la corrección de la falta o su remedio inmediato.<sup>13</sup>

Pero además de esta estructura institucional en el ámbito de responsabilidades administrativas, es importante destacar la existencia del Centro de Evaluación de Control de Confianza del Poder Judicial. Este centro está encargado de llevar a cabo las evaluaciones relacionadas con el control de confianza y la evaluación patrimonial de magistrados, magistradas, jueces y juezas del estado. La designación del director o la directora a cargo de este centro también es favorable para la rendición de cuentas, pues es designado por al menos dos terceras partes del Congreso local de una terna enviada por el pleno del Supremo Tribunal de Justicia (Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, 1997, arts. 14 B y 14 C).

Aunado a este Centro de Evaluación de Control de Confianza, la ley también establece una Comisión de Vigilancia encargada de analizar que los exámenes y controles de confianza del centro se realicen de manera adecuada, conforme a procedimientos y

---

13 Tales sanciones pueden ser el extrañamiento, la amonestación en privado o en público, la suspensión sin goce de sueldo, el cese o destitución, y la destitución con inhabilitación hasta por seis años.

estándares aprobados. Retomando el espíritu del nuevo régimen de responsabilidades y combate a la corrupción, esta Comisión de Vigilancia se compone por cinco miembros, a saber, el presidente o la presidenta del Supremo Tribunal de Justicia, dos magistrados o magistradas del Supremo Tribunal de Justicia, un consejero o una consejera de la Judicatura local y un o una integrante del Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción.

Como puede advertirse, a la luz del análisis normativo e institucional, Jalisco representa uno de los casos más avanzados en materia de responsabilidades administrativas y combate a la corrupción. Además de cuidar la autonomía y los controles de las y los responsables de vigilar, investigar y sancionar las faltas de los servidores y las servidoras públicos del Poder Judicial local, su normativa les proporciona las facultades necesarias para cumplir adecuadamente con sus obligaciones.

## CONCLUSIONES

Después de analizar el origen de los órganos de gobierno judiciales, su evolución y facultades actuales en México, una primera conclusión a la que podemos llegar es que el tamaño, la complejidad y la relevancia de la Judicatura en sociedades contemporáneas hace necesaria no sólo la existencia de los consejos de la Judicatura, sino, cada vez más, su especialización. Asuntos de suma importancia para la impartición de justicia, como los procesos de designación de jueces, juezas, magistrados y magistradas, la organización territorial y administrativa de los órganos jurisdiccionales, así como los regímenes de disciplina y vigilancia, deben ser asumidos por servidores y servidoras públicos ajenos a la labor jurisdiccional. No se estima conveniente que los impartidores y las impartidoras de justicia distraigan sus tareas en asuntos administrativos relacionados con ámbitos de gobierno judicial.

Por otra parte, y en congruencia con lo anterior, el fortalecimiento del CJF demanda necesariamente una mayor independencia respecto a la SCJN. Más allá de si el ministro o ministra presidente de la Suprema Corte preside al mismo tiempo el CJF, la independencia debe ser a nivel institucional. Como se mencionó anteriormente, esta independencia podría mejorarse reduciendo el número de integrantes del consejo que son nombrados por el pleno de la Corte.

Adicionalmente, es necesario que las decisiones del CJF sean definitivas en las materias en las que, hoy en día, el Máximo Tribunal puede revocarlas. Particularmente importante para la agenda de rendición de cuentas y combate a la corrupción sería modificar este esquema en asuntos como la destitución de jueces, juezas, magistrados y magistradas donde, una vez investigados y substanciados por el CJF, estos casos ya no tendrían razón para ser revisados por la SCJN.

En otro sentido, después de exponer las dificultades que se enfrentan debido a la importante dispersión de normas sustantivas y procesales, concluimos que es necesario aplicar los tipos administrativos y procedimientos contenidos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas. De persistir los problemas de tipificación, interpretación y procesamiento, jamás se alcanzará un efectivo combate a la corrupción dentro del PJF.

Como en otros ámbitos del derecho, una sola normativa procesal administrativa coadyuvará significativamente a que las autoridades facultadas y los propios servidores y servidoras públicos conozcan con mayor precisión sus derechos y obligaciones.

Por último, y respecto a los órganos de gobierno judicial en las entidades federativas, se estima pertinente avanzar hacia un modelo similar en su diseño en toda la República. La intención no es replicar un modelo único, pero sí tomar como referencia requisitos mínimos inspirados en las mejores prácticas y los diseños del Consejo de la Judicatura Federal, con el objetivo de trasladarlos al ámbito local. Al respecto, podría señalarse expresamente la necesidad de llevar a cabo designaciones con una intervención mínima del Poder Ejecutivo estatal o incorporar la obligación de realizar designaciones únicamente tras la celebración de concursos de oposición que demuestren que las y los aspirantes a los consejos de la Judicatura locales cuentan con la preparación y los méritos suficientes para desempeñar tales cargos.

En sentido similar, y derivado de lo anterior, consideramos sumamente importante la expedición de una Ley General del Servicio Civil de Carrera del Poder Judicial. Una norma en este sentido garantizaría en todo el país la preparación de las y los miembros del Poder Judicial de las entidades federativas, desde los impartidores y las impartidoras de justicia hasta el personal que labora en los órganos jurisdiccionales. Lo anterior se estima necesario porque en la actualidad casi todas las leyes orgánicas de los poderes judiciales en las entidades federativas consideran concursos de oposición para la selección de jueces y juezas. No obstante, en el caso de los magistrados y las magistradas, sus designaciones incluyen todavía criterios políticos, pues en muchas ocasiones son nombrados a propuesta del Ejecutivo local o de las bancadas representadas en los congresos.

En principio se reconoce la libertad de cada entidad de la República para designar a sus miembros del Poder Judicial. No obstante, el artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra la obligación de que el nombramiento de los impartidores y las impartidoras de justicia recaiga en personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en la profesión jurídica. Atendiendo a esta disposición, creemos que la forma de garantizar estos requisitos es mediante la realización de concursos o exámenes de oposición obligatorios.

Los concursos de oposición, como los que se realizan a nivel federal, son un mecanismo que privilegia la aptitud, capacidad, profesionalización y excelencia de las y los aspirantes. Con base en ello, la manera de establecer un mecanismo homogéneo y uniforme en todo el país es a través de una ley general.

El fortalecimiento del régimen de rendición de cuentas y el combate a la corrupción en los poderes judiciales es un asunto tan importante como complejo. Como puede observarse, no basta únicamente con dotar de mayores facultades a los órganos de investigación. Es necesario revisar a profundidad el diseño institucional y mejorar el proceso administrativo sancionador, así como la independencia real y la integración de los consejos de la Judicatura, tanto a nivel federal como a nivel local. No obstante, y por fortuna, la discusión en torno a las necesidades de reformar al Poder Judicial es cada vez más nutrida y cuenta con un destacado impulso de expertos, expertas, académicos, académicas, servidores y servidoras públicos.

## REFERENCIAS

- Afonso, Rolando (1994). “Notas sobre el Consejo Superior de la Magistratura en Portugal”. *Jueces para la Democracia*, núm. 22. <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/184898>.
- Alvazzi del Frate, Paolo (2011). “Justicia y política en Italia: la independencia del Poder Judicial y el Consejo Superior del Poder Judicial”. *Lex Social. Revista de los Derechos Sociales*, vol. 1, núm. 1. [https://www.upo.es/revistas/index.php/lex\\_social/issue/view/24](https://www.upo.es/revistas/index.php/lex_social/issue/view/24).
- Amorós Martínez, Agustín, Javier Roda Alcayde y Manuel Sarrión Sierra (2010). *Contestaciones al Programa de Derecho Constitucional para acceso a las carreras Judicial y Fiscal*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Chaires Zaragoza, Jorge (2004). “La independencia del Poder Judicial”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXXVII, núm. 110 (mayo-agosto).
- Consejo de la Judicatura Federal (2018). “Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establece las disposiciones en materia de responsabilidades administrativas, situación patrimonial, control y rendición de cuentas”. Consejo de la Judicatura Federal (7 de diciembre de 2018). [https://w3.cjf.gob.mx/sevie\\_page/normativa/default.asp](https://w3.cjf.gob.mx/sevie_page/normativa/default.asp).
- Constitución de la República del Ecuador (2008). 20 de octubre. [https://www.asamblea-nacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](https://www.asamblea-nacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf).
- Constitución de la República Italiana (1947). 22 de diciembre. [https://www.quirinale.it/allegati\\_statici/costituzione/costituzione\\_spagnolo.pdf](https://www.quirinale.it/allegati_statici/costituzione/costituzione_spagnolo.pdf).
- Constitución Nacional (1853). 1 de mayo. <https://www.congreso.gob.ar/constitucionNacional.php>.
- Constitución Política de Colombia (1991). 4 de julio. <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>. Constitución Política del Estado (2009). 7 de febrero. [https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_Bolivia.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf).
- Constitución Política del Estado de Jalisco (1917). 21 de julio. <https://congresoweb.congresojal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Constitucion>.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima (2017). 27 de diciembre. [https://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/LegislacionEstatal/Constitucion/constitucion\\_local\\_reorganizada\\_03Agos2019\\_113.pdf](https://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/LegislacionEstatal/Constitucion/constitucion_local_reorganizada_03Agos2019_113.pdf).
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos (1888). <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/constitucion.jsp>.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit (1918). 17 de febrero. <http://www.congresonayarit.mx/media/2962/constitucion.pdf>.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (1922). 4 de marzo. [https://www.congresooaxaca.gob.mx/legislaciones/legislacion\\_estatal](https://www.congresooaxaca.gob.mx/legislaciones/legislacion_estatal).
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo (1975). 9 de enero. <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L176-XVI-20200714-CN1620200306D01.pdf>.
- Constitución Política del Perú (1993). 29 de diciembre. [https://www.oas.org/juridico/spanish/per\\_res17.pdf](https://www.oas.org/juridico/spanish/per_res17.pdf).
- Constitution of the United States (1789). [https://www.senate.gov/civics/constitution\\_item/constitution.htm](https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm)

- De Tocqueville, Alexis (2018). *La democracia en América*, trad. Eduardo Nolla. Madrid: Editorial Trotta.
- Fix-Zamudio, Héctor, y Héctor Fix Fierro (1996). "El Consejo de la Judicatura". En: *Cuadernos para la reforma de la justicia*, núm. 3. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Governance and the Judicial Conference (s/f). "Judicial Conference". United States Courts. <https://www.uscourts.gov/about-federal-courts/governance-judicial-conference>.
- Lasso Gaité, Juan Francisco (1998). *Crónica de la Codificación Española*. Madrid: Ministerio de Justicia.
- Legal Information Institute (2002). "28 U.S. Code § 355. Action by Judicial Conference". Cornell Law School (2 de noviembre). <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/28/355>.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas (2016). *Diario Oficial de la Federación* (18 de julio). [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA\\_130420.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_130420.pdf).
- Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (1985). *Boletín Oficial del Estado*, núm. 157 (2 de febrero). <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-12666&t-n=0&p=20140712&vd=#lviii>.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (1995). *Diario Oficial de la Federación* (26 de mayo). [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/172\\_130420.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/172_130420.pdf).
- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Colima (2014). *El Estado de Colima* (8 de noviembre). [https://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/LegislacionEstatal/LeyesEstatales/poder\\_judicial\\_20oct2018.pdf](https://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/LegislacionEstatal/LeyesEstatales/poder_judicial_20oct2018.pdf).
- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco (1997). *Periódico Oficial del Estado de Jalisco* (1 de julio). <https://congresoweb.congresoajal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>.
- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos (1980). *Tierra y Libertad*, núm. 2987 (17 de noviembre). [http://www.tsjmorelos2.gob.mx/biblioteca/estatal/ley\\_organica\\_del\\_poder\\_judicial\\_del\\_em.pdf](http://www.tsjmorelos2.gob.mx/biblioteca/estatal/ley_organica_del_poder_judicial_del_em.pdf).
- López Aguilar, Juan Fernando (2017). *Derecho Constitucional Comparado*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- \_\_\_\_\_. "El tema de la oposición en la crisis y caída del autocratismo franquista". En: *Revista de Estudios Políticos*, núm. 63 (enero-marzo de 1989). <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/issue/view/2664>.
- López Guerra, Luis (2002). "Reflexiones sobre los modelos de gobierno del Poder Judicial". En: *Tribunales y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Juan Vega Gómez y Edgar Corzo Sosa (coords.). México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Malem Seña, Jorge F. (2017). *Los jueces: ideología, política y vida privada*. México: Tirant lo Blanch/Instituto de la Judicatura Federal.
- Melgar Adalid, Mario (2004). "Hacia un Auténtico Tribunal Constitucional". En: *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 11 (julio-diciembre).
- Oñate Laborde, Alfonso (2017). "Independencia Técnica y de Gestión del Consejo de la Judicatura Federal". En: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, tomo III, José Ramón Cossío Díaz (coord.). México: Tirant lo Blanch.

- Otálora Malassis, Janine M. (2016). "Sistema judicial francés". En: *Homenaje a Jean-Claude Colliard*, tomo II, Manuel González Oropeza, Janine M. Otálora Malassis y Dong Nguyen Huu (coords.). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Pérez-Cruz Martín, Agustín, y José Manuel Suárez Robledano (2015). *Independencia judicial y Consejos de la Judicatura y Magistratura (Europa, EE.UU. e Iberoamérica)*. Barcelona: Atelier.
- Sánchez Castañeda, Alfredo (2001). "El Consejo Superior de la Magistratura francés: una independencia difícil de conseguir". En: *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 4 (enero-junio).
- Sánchez Valverde, Mónica Cristina (2017). "Acuerdos generales emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal". En: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, tomo III, José Ramón Cossío Díaz (coord.). México: Tirant lo Blanch.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2020). "Ejercicio Fiscal 2020. Ramos Autónomos". Presupuesto de Egresos de la Federación. <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2020/tomoi1>.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (1999). "Tesis IV.1º.A.T.16 A". *Semanario Judicial de la Federación*, tomo X (agosto).
- \_\_\_\_\_ (2006). "Tesis P./J. 99/2006". *Semanario Judicial de la Federación*, tomo XXIV (agosto).
- \_\_\_\_\_ (2014). "Tesis: P./J. 43/2014 (10a.)". *Semanario Judicial de la Federación*, libro 7, tomo I (junio).
- \_\_\_\_\_ (2015). "Amparo Directo en Revisión 1312/2014, 27 de enero de 2015". *Gaceta del Seminario Judicial de la Federación*, libro 23, tomo 1 (octubre). <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=25948&Clase=DetalleTesisEjecutorias>.
- \_\_\_\_\_ (2018a). "Tesis 2a./J.124/2018 (10a)". *Semanario Judicial de la Federación*, libro 60, tomo II (noviembre).
- \_\_\_\_\_ (2018b). "Tesis I.40.A.114 A (10a)". *Semanario Judicial de la Federación*, libro 55, tomo IV (junio).
- \_\_\_\_\_ (2019). "Expediente 38/2018". Suprema Corte de Justicia de la Nación (23 de septiembre) <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=233048>.
- Tribunal Superior de Justicia (2019). "Acuerdo General del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado por el que se designa al Magistrado y Juez que integrarán la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos a que se refiere el artículo 92-A de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos por cuatro años a partir de su designación". *Circular 40*. [http://www.tsjmorelos2.gob.mx/transparencia/circulares\\_pleno/2019/circular40\\_07junio.pdf](http://www.tsjmorelos2.gob.mx/transparencia/circulares_pleno/2019/circular40_07junio.pdf)





**Adriana García García**

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS

# CAPÍTULO 3

## DEL CONTROL A LA PREVENCIÓN, EL ROL DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

### INTRODUCCIÓN

**E**l fenómeno de la corrupción ha sido ampliamente estudiado y existe actualmente un marco teórico robusto respecto a su definición y combate. Del análisis de los estudios presentes se desprende que se ha privilegiado la revisión de la represión de la corrupción sobre su prevención. Se observa que el tema de la prevención se trata siempre como un subtema de las políticas anticorrupción y se limita al análisis de ética institucional y políticas de transparencia. Igual destino ha sufrido el de la práctica. Dentro de las políticas anticorrupción, la prevención es considerada como un elemento menor o por lo menos no inmediato (Bautista-Beauchesne y Garzón, 2019).

México no es la excepción. Si se analiza el marco normativo dedicado a crear el nuevo sistema anticorrupción se puede observar que al hablar del sistema se enlista siempre el componente de prevención. Como se desprende del nuevo marco normativo,<sup>1</sup> entre las principales características del nuevo

---

1 El marco normativo se encuentra compuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 109 y 113), la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Asimismo, se compone de diversos artículos de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el Código Penal Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

sistema de responsabilidades administrativas se encuentran: la homogeneidad en el tratamiento de las conductas susceptibles de responsabilidad administrativa en todo el país, la incorporación de todas las áreas de gobierno que puedan ayudar a prevenir y sancionar responsabilidades tanto administrativas como penales en un sistema único, la previsión de la coordinación entre estas áreas, la inclusión de visiones ciudadanas para combatir el problema de la corrupción, la sanción efectiva de servidores y servidoras públicos y particulares que incurran en responsabilidades administrativas para evitar problemas de debido proceso o violación de garantías para las y los implicados y el énfasis en la prevención. Sin embargo, el tema de la prevención no ha sido aterrizado en normas o políticas como ha sucedido con el tema de la represión de la corrupción.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) establece los mecanismos de prevención en los artículos 15 a 22. Se establece que las secretarías y los órganos internos de control podrán implementar acciones para orientar el criterio que, en situaciones específicas, deberán observar los servidores y las servidoras públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. De acuerdo con el artículo 15, estas acciones deberán basarse en diagnósticos de sus funciones que para tal efecto realicen. Estas acciones deberán evaluarse anualmente. En caso de ser necesario, deberán proponerse modificaciones e informar a la Secretaría de la Función Pública de ello.

Como un punto importante, se crea un Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, al que se integran los tribunales de justicia administrativa para, mediante la cooperación y el intercambio de información, lograr mecanismos de prevención e identificación de riesgos y redes de corrupción.

Adicionalmente, como labores de prevención, se prevén la existencia de códigos de ética y la valoración de las recomendaciones que haga el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. Deberán informar a dicho órgano de la atención que se dé a éstas y, en su caso, sus avances y resultados. Para el caso de particulares, se consideran mecanismos de prevención de faltas administrativas a través de convenios de colaboración para el establecimiento de mecanismos de autorregulación que incluyan la instrumentación de controles internos y programas de integridad que permitan asegurar el desarrollo de una cultura ética. En el diseño y la supervisión de estos mecanismos se deberán considerar las mejores prácticas internacionales sobre controles, ética e integridad en los negocios, además de incluir medidas que inhiban conductas irregulares, que orienten a los socios, las socias, los directivos, las directivas, los empleados y las empleadas de las empresas sobre el cumplimiento del programa de integridad y que contengan herramientas de denuncia y de protección a denunciantes.

Como puede observarse, al igual que sucede en la literatura, el tema parece accesorio. Su regulación inicia con la opción y no obligación de la existencia de mecanismos de prevención, continúa con la participación de los tribunales de justicia administrativa en los comités coordinadores para realizar actividades de prevención no detalladas y termina con la generación de códigos de ética cuya jerarquía normativa no queda del todo clara. La propia norma establece que podrán existir mecanismos de prevención y no que deberán existir. Adicionalmente, llama la atención la falta de regulación del componente de prevención que utiliza las decisiones de los tribunales de justicia administrativa. Del análisis del marco normativo, rector del nuevo sistema de sanciones de faltas graves, se

desprende que no existe ni una sola norma encaminada al uso de la información generada por los tribunales de justicia administrativa para la prevención.

El descuido del componente de prevención no es menor. Una política preponderantemente combativa o represiva no puede tener efectos a largo plazo si no se invierte en la prevención (Graycar y Sidebottom, 2012; Scott, 2013; Mungiu-Pippidi, 2015; Scott y Gong, 2015). Adicionalmente, cualquier inversión que se realice en el combate y la represión de la corrupción pierde sentido si no se generan mecanismos preventivos basados en la propia represión. Si bien la imposición de las sanciones por conductas corruptas cuenta con un componente mitigador importante, también debe suponer necesariamente otro componente disuasivo para el infractor o la infractora y para futuros posibles infractores. El propio sistema represivo debería servir como una fuente de información para el Estado. Con esta información deberían generarse políticas anticorrupción dirigidas a combatir el fenómeno en particular y no en general.

La incorporación de los tribunales de justicia administrativa al Comité Coordinador sugiere que la propia sanción puede arrojar elementos necesarios para la generación de mecanismos preventivos. Por esta razón, el objetivo del presente artículo es, en primer lugar, establecer la importancia del uso de la información generada en los procedimientos y las investigaciones de responsabilidades administrativas en la prevención de la comisión de conductas irregulares en el futuro. Para ello, utilizaré la literatura que se ha generado respecto de los eventos centinela y su utilización para prevenir accidentes aéreos, médicos y relacionados con el actuar de la policía.

En segundo lugar, me propongo analizar el rol de los tribunales de justicia administrativa en la generación de información relevante para el combate a la corrupción. Específicamente analizaré el rol preventivo de los tribunales de justicia administrativa en el Sistema Nacional Anticorrupción. Con el objetivo de establecer variables de medición, utilizaré la experiencia colombiana, que presenta un ejemplo de creación de mecanismos de prevención a partir de decisiones de tribunales de justicia administrativa. Una vez generadas las variables, analizaré tanto el marco normativo actual, que incluye una ley general, una federal y 32 locales, como las políticas existentes en los sistemas anticorrupción de México a través de la solicitud de información a cada uno de estos sistemas.

## LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA Y EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Los tribunales de justicia administrativa tradicionalmente han contado con la competencia para conocer los juicios de nulidad en contra de las resoluciones en materia de responsabilidades de servidores y servidoras públicos. Sin embargo, a partir de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), los tribunales de justicia administrativa adquirieron un papel preponderante en el combate a la corrupción, pues se constituyeron en la entidad a cargo de decidir asuntos sobre faltas administrativas graves de servidores y servidoras públicos y de particulares, investigados tanto por los órganos internos de control como por las auditorías superiores.

Como se ha mencionado, los tribunales de justicia administrativa han tenido por objeto desde su inicio la revisión de todos los actos de autoridad emitidos por el Poder Ejecutivo, incluidas las decisiones de los órganos internos de control (OIC) y de las contralorías relacionadas con las responsabilidades de servidores y servidoras públicos. Por esta razón, antes de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, los tribunales administrativos ya conocían de estos actos, pero en una etapa de revisión. Uno de los problemas principales del esquema de responsabilidades previo era que los órganos que investigaban irregularidades también las sancionaban. Tal era el caso de las auditorías superiores, federal y locales, la Secretaría de la Función Pública y las contralorías. Esto en no pocas ocasiones provocaba que la autoridad se constituyera en juez y parte, lo que devenía en violaciones al debido proceso. De ahí el cambio en las competencias dentro del nuevo sistema, ahora los tribunales administrativos serán los encargados de hacer lo que antes revisaban como faltas graves y de las imputables a los particulares de acuerdo con la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Los siguientes cuadros muestran las diferencias en el sistema previo y el actual.

**Cuadro 1** Procedimiento de responsabilidades antes del SNA

Autoridad competente	OIC	OIC	OIC	Tribunales de justicia administrativa
Etapa de procedimiento	Inicio	Procedimiento de investigación y debido proceso	Decisión (se sanciona o no a una servidora o un servidor público)	Revisión jurisdiccional de la decisión

**Fuente:** Elaboración propia.

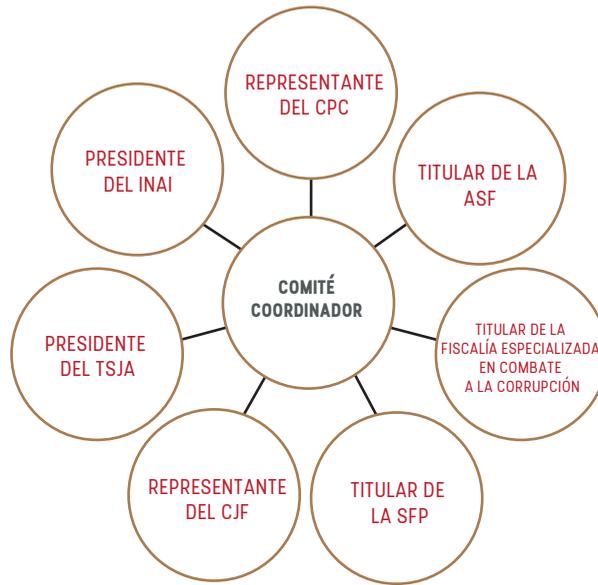
**Cuadro 2.** Procedimiento nuevo

Autoridad encargada	OIC	OIC/Unidad de Responsabilidades	Tribunales de justicia administrativa	Poder Judicial de la Federación
Etapa de procedimiento	Inicio	Procedimiento de investigación y debido proceso	Decisión (se sanciona o no a una servidora o un servidor público o a un particular)	Revisión jurisdiccional de la decisión

**Fuente:** Elaboración propia.

El segundo gran cambio generado por este nuevo Sistema Nacional Anticorrupción se refiere a la creación de un Comité Coordinador, cuyo objetivo principal es generar un espacio de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción. Como se puede observar en la Figura 1, este Comité Coordinador se compone de distintas autoridades entre las que se encuentran los tribunales de justicia administrativa.

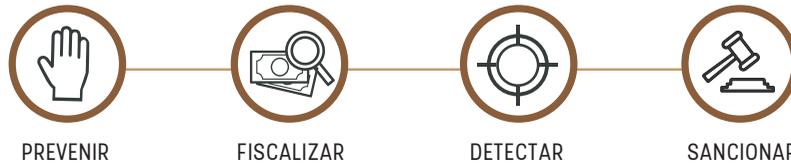
**Figura 1** Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción



**Fuente:**  
Elaboración propia.

De acuerdo con las facultades y obligaciones de este Comité Coordinador, sus principales funciones son:

**Figura 2** Funciones del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción



**Fuente:** Sistema Nacional Anticorrupción (véase: <https://sna.org.mx/que-hacemos/>).

Llama entonces la atención que los tribunales de justicia administrativa se integran al Comité Coordinador para colaborar en el diseño y la implementación de la política pública anticorrupción para, mediante la cooperación y el intercambio de información, lograr mecanismos de prevención e identificación de riesgos y redes de corrupción. Este diseño sugiere que la integración de los tribunales de justicia administrativa obedece a dos roles en el SNA: el de control a través de la sanción y el de prevención a través del intercambio de información.

## EL ANÁLISIS DE EVENTOS CENTINELA Y LA PREVENCIÓN

¿Qué sucede cuando, a pesar de contar con sistemas de sanciones individuales, las conductas irregulares continúan cometiéndose? La respuesta que continuamente escuchamos

tiene que ver con aumentar la sanción o la expectativa de sanción para lograr la disminución de estas conductas. De acuerdo con la teoría económica de la disuasión, esto necesariamente tendría que resultar en una eventual disminución de la conducta. Sin embargo, los sistemas de sanción son muy costosos y no siempre la disminución que pudieran generar justifica este costo. Es así que, más allá de las sanciones como forma de disuadir conductas corruptas, tenemos que pensar en cómo utilizar la información obtenida en estas investigaciones para prevenir eventos futuros.

La idea de utilizar el sistema de sanciones, especialmente el proveniente de sanciones judiciales, para prevenir conductas irregulares o ilícitas a futuro no es novedoso. Ya existen bases para sustentar la idea de que tener una noción general de lo que sucede respecto de cierto fenómeno nos puede ayudar a generar pautas para su no repetición y consecuente prevención. Me refiero al análisis de contexto en casos de violaciones graves de derechos humanos para lograr su no repetición.

La existencia de medidas de no repetición y de reparación se basa precisamente en que la información obtenida en las investigaciones y decisiones de ciertos fenómenos puede ayudar a prevenir este tipo de conductas en el futuro. Así, a nivel internacional se ha considerado que las garantías de no repetición “constituyen medidas concretas que los Estados partes consideran esenciales para prevenir” (ONU, 2012).

Por su parte, como lo ha interpretado el Poder Judicial de la Federación en México, la Corte Interamericana de Derechos Humanos entiende que las garantías de no repetición están dirigidas a evitar que las víctimas de violaciones a derechos humanos vuelvan a sufrir hechos victimizantes similares, lo cual alcanza un impacto más general, porque tienden a evitar que cualquier otra persona experimente hechos análogos (Primera Sala Suprema Corte de Justicia de la Nación).

La pregunta que surge entonces es cómo lograr la prevención a partir de la información obtenida en casos individuales. Para responder esta pregunta utilizaré algunas ideas provenientes del análisis de sistemas para prevenir accidentes. En un artículo reciente, Barbara Armacost (2019: 908-986) propone, como forma de prevenir actuaciones irregulares por parte de la policía, el análisis de los problemas del sistema como un todo y no exclusivamente a partir de las responsabilidades individuales. Su idea surge del Análisis de Eventos Centinela que se ha utilizado en otras áreas para prevenir accidentes. El Análisis de Eventos Centinela propone la consideración de múltiples factores y causas que rodean estas actuaciones. Busca el análisis del contexto que contribuyó a la generación del evento y la reforma del sistema para prevenir este tipo de incidentes en el futuro (NIJ, 2017). Dentro de las experiencias más exitosas del uso de este tipo de análisis se encuentra la del sistema de salud, donde se ha documentado una disminución drástica en incidentes a partir de su adopción (Provonost y Vohr, 2010: 24-51).

La necesidad de este tipo de análisis sistémico surge de la repetición de circunstancias y actuaciones similares que subsisten a pesar de existir responsabilidades asignadas en casos individuales. La permanencia de estas circunstancias y actuaciones en el tiempo, aun cuando han existido sanciones individuales, sugiere que el sistema en general tiene un problema que debe resolverse. El problema puede deberse a la falta de conocimiento por parte del resto de los actores no sancionados, a una falla estructural de las normas del sistema que permite la realización de estas conductas, a la falta de comunicación

institucional o a una falta de monitoreo, por ejemplo. Esto sugiere que deben analizarse factores más allá de los individuales y buscar llegar a la raíz o las raíces de la causa.

El Análisis de Eventos Centinela es complejo y requiere de múltiples insumos de información. La literatura sugiere que los sistemas complejos como los de las actuaciones gubernamentales implican el conocimiento de actuaciones individuales, sus contextos y sus interacciones institucionales (Armacost, 2019: 921). Una de las primeras lecciones aprendidas en el Análisis de Eventos Centinela es que si el objetivo de un análisis es prevenir que esa conducta se repita en el futuro, resulta errado centrarse únicamente en la conducta de un agente individual (Reason, 1990: 216). Es necesario el análisis de los factores que propiciaron la comisión de esta conducta, los cuales permanecen en el tiempo y pueden generar conductas de este tipo en el futuro. Segundo, la evidencia sugiere que es más complejo cambiar las conductas humanas que los factores y las circunstancias externas que propiciaron la conducta (Reason, 2016: 129).

El Análisis de Eventos Centinela hace uso del análisis de las causas principales de los eventos cuyo impacto negativo se pretende minimizar. La meta no solamente es establecer qué y cómo sucedió determinada conducta, también por qué sucedió (Rooney y Heuvel, 2004: 45). Esto requiere ir más allá del caso individual, encontrar patrones y circunstancias similares en los incidentes que puedan estar contribuyendo a la generación de esas conductas. El objetivo último es usar el conocimiento ganado en las investigaciones para crear barreras futuras (Pope y Delany-Brumsey, 2016). Es así que el éxito del análisis orientado hacia los sistemas radica en que la investigación vaya más allá del incidente particular, identificar patrones de errores, contextos, normas y circunstancias que se repiten en eventos similares (Armacost, 2019: 935).

Debido a su éxito, actualmente se promueve el uso del Análisis de Eventos Centinela para la prevención de otro tipo de incidentes. Específicamente, se sugiere que debe utilizarse para minimizar las conductas abusivas por parte de la policía. La lógica es la misma: si se pretende la prevención, deben analizarse las causas y no únicamente el qué y el cómo (Wexler, 2016). Existen ya algunos ejemplos de su uso para prevenir abusos por parte de la policía en las detenciones y los resultados parecen favorables (NIJ, 2014).

De forma similar, podríamos pensar que los abusos de servidoras y servidores públicos que resultan en la acreditación de responsabilidades administrativas constituyen eventos susceptibles de este tipo de análisis. Por esta razón, resulta importante pensar en el por qué y analizar patrones. Si bien no podemos instituir un sistema de Análisis de Eventos Centinela formal, sí podemos utilizar los sistemas anticorrupción actuales para identificar patrones, contextos y circunstancias que se repitan en los casos de responsabilidades administrativas resueltos para lograr la prevención. Específicamente, podemos pensar en el uso de la información generada por los tribunales de justicia administrativa para identificar estas causas.

## EL ROL DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN Y EL CASO DE COLOMBIA

Dentro de las nuevas características de la sanción de la corrupción se encuentra la asignación de la competencia para sancionar faltas graves a los tribunales de justicia administrativa

en todo el país (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 109). El uso de los tribunales de justicia administrativa para decidir casos de corrupción implica la inversión de grandes insumos para sancionarla. Esto debería generar beneficios en términos no solamente individuales o de contención de la corrupción, sino también de su propia prevención.

Tradicionalmente se ha concebido a la justicia administrativa como una fuente de decisiones de conflictos individuales, así como una fuente de información sobre el desempeño de las autoridades. Esta información permite la mejora del actuar gubernamental (Hertogh, 2001, 2010; Halliday, 2004; Ginsburg, 2008; Ginsburg y Posner, 2010). La idea surge de concebir a los tribunales administrativos como alarmas contra incendios (McCubbins y Schwartz, 1984). Se busca así que las tasas de éxito o fracaso del gobierno en los tribunales administrativos funcionen como “semáforos” de la forma de actuar de los servidores y las servidoras públicas (López-Ayllón y García, 2016).

Llevado al tema de la corrupción, la justicia administrativa debería ser capaz de generar información relevante que permita la generación de políticas preventivas de corrupción. Los tribunales de justicia administrativa deberían utilizarse como semáforos de la corrupción en los que se puedan detectar las áreas más propensas a la corrupción, los patrones y las circunstancias más comunes presentes en los casos resueltos.

La noción de los tribunales de justicia administrativa como semáforos del sistema o promotores de la mejora de éste parece puramente teórica. Sin embargo, la idea se ha materializado en la práctica en el caso de Colombia. El tribunal que conoce de las cuestiones de derecho administrativo es el Consejo de Estado. Dentro de las competencias del Consejo de Estado se encuentra la de analizar las actuaciones administrativas de las autoridades del gobierno que hayan generado daños a los particulares. Como resultado de la declaración de responsabilidad del Estado, el Consejo de Estado puede condenar al pago de daños e incluso ha ordenado garantías de no repetición. En su jurisprudencia ha reiterado que:

En aras de concretar el papel preventivo que debe tener la jurisprudencia contencioso administrativa... en casos de graves violaciones de derechos humanos [...] resulta de mayor importancia para el Consejo de Estado poner de relieve, en casos como el presente, las inapropiadas conductas cometidas por los agentes estatales, con la finalidad de sentar un precedente que obligue a la administración pública a eliminar de raíz este tipo de conductas, y para que el caso reciba la reparación debida que haga innecesaria la recurrencia de los ciudadanos ante las instancias internacionales (Sapuyes Argote y otro, 2014).

Si bien las garantías de no repetición se han ordenado en casos de violaciones de derechos humanos, el Consejo de Estado ha condenado al Estado al pago de cuantiosas cantidades por otras actividades irregulares. Estas condenas han impactado de forma importante al gobierno y dieron como resultado la creación de una agencia gubernamental cuyo único propósito es defender al Estado y mejorarlo al aprender las lecciones. Así, en 2011, mediante la Ley 1444 se creó la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en Colombia como entidad adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho.

El objetivo de esta agencia es:

La estructuración, formulación, aplicación, evaluación y difusión de las políticas de prevención del daño antijurídico, así como la defensa y protección efectiva de los intereses litigiosos de la Nación en las actuaciones judiciales de las entidades públicas, en procura de la reducción de la responsabilidad patrimonial y la actividad litigiosa, cuya misión es planificar, coordinar, ejercer, monitorear y evaluar la defensa efectiva de la Nación, a fin de prevenir el daño antijurídico y propender al fomento de los derechos fundamentales (ANDJE).

Asimismo, a través del Decreto de Ley 4085 de 2011 se estableció como objetivo de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado unificar las políticas de defensa e información del Estado en casos de interés estratégico (ANDJE). La agencia ha generado diversas políticas enfocadas en la prevención para las agencias gubernamentales que han sido más demandadas y condenadas.

Adicionalmente, y como parte de la actividad propiamente jurisdiccional en el sistema jurídico colombiano, puede encontrarse la figura de estado de cosas inconstitucionales. De acuerdo con la propia Corte Constitucional de Colombia:

La figura del Estado de Cosas Inconstitucional, es aquella mediante la cual esta Corte, como otros Tribunales en el mundo, ha constatado que en algunas situaciones particulares el texto constitucional carece de efectividad en el plano de la realidad, tornándose meramente formal. Se ha decretado al verificar el desconocimiento de la Constitución en algunas prácticas cotidianas en las que interviene la Administración, y en las que las autoridades públicas, aún al actuar en el marco de sus competencias legales, tejen su actividad al margen de los derechos humanos y de sus obligaciones constitucionales, en relación con su respeto y garantía (2015).

Continúa la Corte Constitucional de Colombia señalando que:

El estado de cosas inconstitucional se predica de aquellas situaciones en las que 1) se presenta una repetida violación de derechos fundamentales de muchas personas—que pueden entonces recurrir a la acción de tutela para obtener la defensa de sus derechos y colmar así los despachos judiciales—y 2) cuando la causa de esa vulneración no es imputable únicamente a la autoridad demandada, sino que reposa en factores estructurales (2015).

Con base en estas decisiones, podemos observar que la Corte Constitucional hace evidente su conocimiento general de determinadas situaciones a partir del análisis de casos particulares y se faculta para generar información y decisiones generales respecto a las causas encontradas en los patrones de conductas de los servidores y las servidoras públicos involucrados que van más allá de las responsabilidades individuales.

Es así como la experiencia colombiana nos demuestra que, en efecto, los tribunales pueden constituirse en semáforos o alarmas del sistema en general y no solamente de un asunto individual, y que los receptores de sus resoluciones pueden reaccionar a sus decisiones al generar mecanismos de prevención como los establecidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Antes de analizar el caso mexicano, únicamente

quiero puntualizar que si bien la generación de información por parte de los tribunales de justicia administrativa es importante, existe también una corresponsabilidad por parte de la administración pública. Cada dependencia, a través de su jurídico, recibe fallos en los que se determina si actuó de acuerdo con la ley o no. Esta información es sumamente importante para lograr la mejora de su actuar. Con esta información deberían generarse análisis de riesgo y combate de estas prácticas detectadas. Sin embargo, esto no se logra únicamente con la generación y publicidad de este tipo de información. Se necesita además una relación entre los tribunales y el SNA que permita el análisis de esta información y su utilización para la prevención.

Ahora bien, antes de continuar con el análisis del panorama mexicano, me referiré a las principales enseñanzas tanto del Análisis de Eventos Centinela como de la experiencia colombiana en la prevención. Como se relató, ambos análisis hacen énfasis en la identificación no solamente de los actores, sino también de las causas en los procesos de investigación y sanción. Ambas experiencias sugieren también la generación de información relevante que permita identificar áreas de riesgo y sus posibles soluciones. Por último, ambas experiencias coinciden en la existencia de una retroalimentación entre los causantes y los decisores. Esta retroalimentación permite la posibilidad de evitar la reincidencia en el futuro. Con base en estas enseñanzas, a continuación me propongo analizar las normas y la práctica de los tribunales de justicia administrativa en el Sistema Nacional Anticorrupción.

## ANÁLISIS NORMATIVO DE LOS MECANISMOS DE PREVENCIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN EN MÉXICO

Tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en su artículo 113 como la Ley General de Responsabilidades Administrativas regulan la prevención, el control y la disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial las causas que los generan (Dictamen, 2015). Además, dentro del orden jurídico mexicano, distintas leyes previas a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción establecen normas que buscan prevenir las acciones ilegales derivadas de la responsabilidad administrativa, por medio de los procedimientos de queja administrativa de los órganos jurisdiccionales o responsabilidades derivadas de la fiscalización de la cuenta pública.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas establece los contenidos mínimos que deben contener los sistemas tanto locales como el federal de responsabilidades administrativas en México. Si bien las leyes, tanto federal como locales, pueden expandir o aumentar derechos, lo cierto es que no pueden establecer estándares menores a los establecidos en la LGRA. La LGRA define los mecanismos normativos de prevención en los artículos 15 a 22. Se establece que las secretarías y los órganos internos de control podrán implementar acciones para orientar el criterio que en situaciones específicas deberán observar los servidores y las servidoras públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. De acuerdo con el artículo 15, estas acciones deberán basarse en diagnósticos de sus funciones que para tal efecto realicen (Figura 3). Estas acciones deberán evaluarse anualmente. Es decir, tanto del tipo de casos de responsabilidad administrativa que re-

ciben como del resultado de las investigaciones, incluso de las sanciones deberá llevarse a cabo una evaluación que permita adoptar estrategias y generar recomendaciones para acotar las áreas de riesgo de corrupción e incentivar el actuar honesto.

**Figura 3** Procedimiento de prevención previsto en la LGRA

**PREVENCIÓN**



**Fuente:**  
Elaboración propia.

Adicionalmente, como labores de prevención se considera la existencia de códigos de ética y la valoración de las recomendaciones que haga el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. Deberán informar a dicho órgano de la atención que se dé a éstas y, en su caso, sus avances y resultados.

Para el caso de particulares, se plantean formas de prevención de faltas administrativas a través de convenios de colaboración para el establecimiento de mecanismos de autorregulación que incluyan la instrumentación de controles internos y programas de integridad que permitan asegurar el desarrollo de una cultura ética. En el diseño y la supervisión de estos mecanismos se deberán considerar las mejores prácticas internacionales sobre controles, ética e integridad en los negocios, además de incluir medidas que inhiban conductas irregulares, que orienten a socios, socias, directivos, directivas, empleados y empleadas de las empresas sobre el cumplimiento del programa de integridad y que contengan herramientas de denuncia y de protección a denunciantes.

Del análisis de la regulación de la prevención se desprende que el único procedimiento en el que podrían participar los tribunales de justicia administrativa es el previsto en el artículo 15. Sin embargo, dos grandes conclusiones se desprenden de este procedimiento. El primero es que los procedimientos de prevención son optativos. La ley no prevé la obligatoriedad de adoptar procedimientos de prevención a los actores del sistema. El segundo es que no existe claridad en cuanto a la forma y las consideraciones que deben tomarse para realizar los diagnósticos a los que se refieren los procesos de prevención. Considerando estos aspectos, se analizaron las leyes locales con el objetivo de verificar si existía alguna legislación que obligara a la adopción de procedimientos de prevención o que dotara de mayor contenido a estos procedimientos. El Cuadro 3 resume los resultados del análisis, mientras que la Figura 4 sintetiza el análisis que se realizó de la legislación local.

**Cuadro 3** Procedimiento de prevención en la legislación local

Entidad	Nombre de la Ley	Fecha de publicación	Artículos	Procedimiento equivalente a la LGRA	¿Es optativo el procedimiento?
Aguascalientes	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes	01/08/2017	13	No	No
Baja California	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Baja California	07/08/2017	15-23	Sí	Sí
Baja California Sur	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Baja California Sur	27/06/2017	15-23	Sí	Sí
Campeche	Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Campeche	13/07/2017	No incluye procedimientos de prevención		
Chiapas	Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Chiapas	12/07/2017	15-23	Sí	Sí
Chihuahua	Se rige por lo dispuesto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas				
Ciudad de México	Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México	01/09/2017	15-23	Sí	Sí
Coahuila de Zaragoza	Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales del Estado de Coahuila de Zaragoza	24/04/1984	No incluye procedimientos de prevención		
Colima	Se rige por lo dispuesto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas				
Durango	Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios	18/02/1988	No incluye procedimientos de prevención		
Estado de México	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y sus municipios	30/05/2017	16-24	Sí	Sí
Guanajuato	Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato	20/05/2017	15-23	Sí	Sí
Guerrero	Ley Número 465 de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guerrero	18/07/2017	15-23	Sí	Sí
Hidalgo	Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Hidalgo	08/06/1984	No incluye procedimientos de prevención		
Jalisco	Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco	26/09/2017	46	Remite a la Ley General de Responsabilidades Administrativas	
Michoacán de Ocampo	Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo	18/07/2017	13-21	Sí	Sí
Morelos	Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Morelos	19/07/2017	14-22	Sí	Sí

**Cuadro 3** Procedimiento de prevención en la legislación local (*continuación*)

Entidad	Nombre de la ley	Fecha de publicación	Artículos	Procedimiento equivalente a la LGRA	¿Es optativo el procedimiento?
Nayarit	Ley General de Responsabilidades Administrativas	19/07/2017	15-23	Sí	Sí
Nuevo León	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León	07/06/2019	15-23	Sí	Sí
Oaxaca	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca	03/10/2017	14-22	Sí	Sí
Puebla	Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla	29/06/1984	No incluye procedimientos de prevención		
Querétaro	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Querétaro	18/04/2017	12-20	Sí	Sí
Quintana Roo	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Quintana Roo	19/07/2017	15-23	Sí	Sí
San Luis Potosí	Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado y Municipios de San Luis Potosí	03/06/2017	15-22	Sí	Sí
Sinaloa	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Sinaloa	16/06/2017	15-23	Sí	Sí
Sonora	Ley Estatal de Responsabilidades Administrativas	18/07/2017	15-23	Sí	Sí
Tabasco	Ley de Responsabilidades Administrativas	No incluye procedimientos de prevención			
Tamaulipas	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Tamaulipas	02/06/2017	15-23	Sí	Sí
Tlaxcala	Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Tlaxcala	30/12/2003	No incluye procedimientos de prevención		
Veracruz	Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	19/12/2017	12-20	Sí	Sí
Yucatán	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Yucatán	18/07/2017	15-19	No	Sí
Zacatecas	Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios del Estado de Zacatecas	06/02/2013	No incluye procedimientos de prevención		

**Fuente:**  
Elaboración propia.

**Figura 4** Procedimiento de prevención en la legislación local

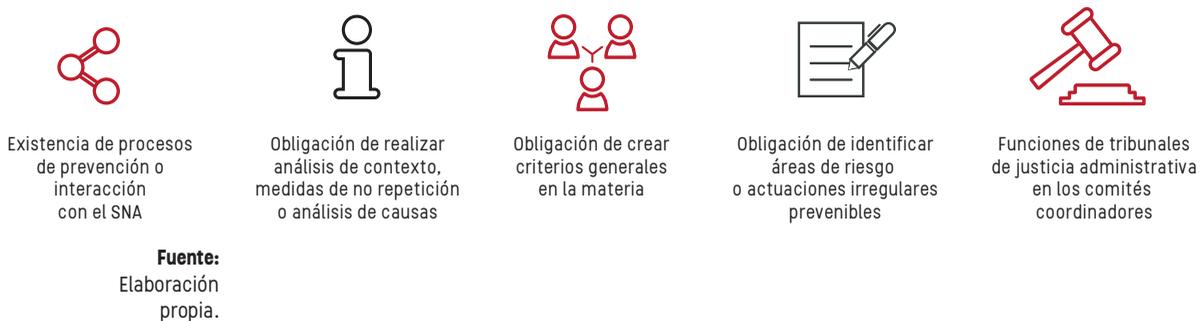


Con el objetivo de verificar que no exista algún otro instrumento normativo que considere algún procedimiento de prevención, se analizaron los lineamientos generales emitidos en cada una de las entidades (véase: Cuadro 3 en el Anexo I). El resultado es el mismo. Ningún lineamiento emitido regula de forma alguna el procedimiento de prevención previsto en el artículo 15 de la LGRA.

Se concluye entonces que el procedimiento de prevención se extiende a la esfera local: en la mayor parte de las entidades, el procedimiento es optativo y no obligatorio y existe poca claridad en cuanto a los actores y las actividades que intervienen en él.

En relación con el actuar de los tribunales de justicia administrativa y la prevención, se realizó un análisis de todas y cada una de las leyes que los regulan. Respecto de los tribunales, el Federal de Justicia Administrativa y los locales, se buscó alguna norma que regulara su papel en la prevención de la corrupción, ya fuera a través de su actividad jurisdiccional o a través de su participación en el Comité Coordinador. Específicamente, se buscaron normas que previeran el análisis de contexto o el papel de las medidas de no repetición en la decisión de los asuntos. Asimismo, se trató de identificar algún parámetro de actuación de los tribunales de justicia administrativa en el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. Las variables se generaron considerando la experiencia colombiana arriba relatada. En la Figura 5 se pueden observar las variables generadas para este análisis.

**Figura 5.** Variables de análisis de la función de los tribunales de justicia administrativa en la prevención de la corrupción



El siguiente cuadro resume lo establecido en las leyes, tanto federales como locales.

**Cuadro 4** Procedimientos de prevención en la normativa de los tribunales de justicia administrativa

Entidad	Nombre del tribunal de justicia admin.	Leyes analizadas	Procesos de prevención o interacción	Procesos de análisis de contexto, medidas de no repetición	Obligación de crear criterios generales en la materia	Obligación de identificar áreas de riesgo o actuaciones irregulares prevenibles	Funciones de tribunales de justicia administrativa en los comités coordinadores
Federación	Tribunal de Justicia Administrativa	Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo	No	No	No	No	No
Aguascalientes	Sala Administrativa del Supremo Tribunal de Justicia de Aguascalientes	Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes	No	No	No	No	No
Baja California	Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California	Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California	No	No	No	No	No
Baja California Sur	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California Sur	Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California Sur, Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Baja California Sur	No	No	No	No	No
Campeche	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Campeche	Código de Procedimientos Contencioso-Administrativos del Estado de Campeche, Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Campeche	No	No	No	No	No

**Cuadro 4** Procedimientos de prevención en la normativa de los tribunales de justicia administrativa (*continuación*)

<b>Entidad</b>	<b>Nombre del tribunal de justicia admin.</b>	<b>Leyes analizadas</b>	<b>Procesos de prevención o interacción</b>	<b>Procesos de análisis de contexto, medidas de no repetición</b>	<b>Obligación de crear criterios generales en la materia</b>	<b>Obligación de identificar áreas de riesgo o actuaciones irregulares prevenibles</b>	<b>Funciones de tribunales de justicia administrativa en los comités coordinadores</b>
Chiapas	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Chiapas	Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Chiapas	No	No	No	No	No
Chihuahua	Sala Quinta Civil y de lo Contencioso Administrativo y Fiscal del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chihuahua	Ley de Justicia Administrativa	No	No	No	No	No
Ciudad de México	Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México	Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México	No	No	No	No	No
Coahuila de Zaragoza	Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza	Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza	No	No	No	No	No
Colima	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Colima	Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, Ley de lo Contencioso y Administrativo del Estado de Colima	No	No	No	No	No

**Cuadro 4** Procedimientos de prevención en la normativa de los tribunales de justicia administrativa (*continuación*)

Entidad	Nombre del tribunal de justicia admin.	Leyes analizadas	Procesos de prevención o interacción	Procesos de análisis de contexto, medidas de no repetición	Obligación de crear criterios generales en la materia	Obligación de identificar áreas de riesgo o actuaciones irregulares prevenibles	Funciones de tribunales de justicia administrativa en los comités coordinadores
Durango	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango	Ley de Justicia Administrativa del Estado de Durango, Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango	No	No	No	No	No
Estado de México	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México	Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México	No	No	No	No	No
Guanajuato	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato	Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato	No	No	No	No	No
Guerrero	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero	Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero Número 467	No	No	No	No	No
Hidalgo	Tribunal de Justicia Administrativa del Poder Judicial de Hidalgo	Ley del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Hidalgo	No	No	No	No	No
Jalisco	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco	Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco	No	No	No	No	No

**Cuadro 4** Procedimientos de prevención en la normativa de los tribunales de justicia administrativa (*continuación*)

<b>Entidad</b>	<b>Nombre del tribunal de justicia admin.</b>	<b>Leyes analizadas</b>	<b>Procesos de prevención o interacción</b>	<b>Procesos de análisis de contexto, medidas de no repetición</b>	<b>Obligación de crear criterios generales en la materia</b>	<b>Obligación de identificar áreas de riesgo o actuaciones irregulares prevenibles</b>	<b>Funciones de tribunales de justicia administrativa en los comités coordinadores</b>
Michoacán de Ocampo	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo	Código de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo	No	No	No	No	No
Morelos	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos	Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos	No	No	No	No	No
Nayarit	Tribunal de Justicia Administrativa de Nayarit	Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit	No	No	No	No	No
Nuevo León	Tribunal de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León	Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León	No	No	No	No	No
Oaxaca	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca	Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca	No	No	No	No	No
Puebla	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla	Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla, Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Puebla, Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla	No	No	No	No	No

**Cuadro 4** Procedimientos de prevención en la normativa de los tribunales de justicia administrativa (*continua-*  
*ción*)

Entidad	Nombre del tribunal de justicia admin.	Leyes analizadas	Procesos de prevención o interacción	Procesos de análisis de contexto, medidas de no repetición	Obligación de crear criterios generales en la materia	Obligación de identificar áreas de riesgo o actuaciones irregulares prevenibles	Funciones de tribunales de justicia administrativa en los comités coordinadores
Querétaro	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro	Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro	No	No	No	No	No
Quintana Roo	Tribunal de Justicia Administrativa de Quintana Roo	Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo	No	No	No	No	No
San Luis Potosí	Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de San Luis Potosí	Código Procesal Administrativo para el Estado de San Luis Potosí, Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de San Luis Potosí	No	No	No	No	No
Sinaloa	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa	Ley de Justicia Administrativa	No	No	No	No	No
Sonora	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sonora – Sala Superior	Ley de Justicia Administrativa del Estado de Sonora	No	No	No	No	No
Tabasco	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco	Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco	No	No	No	No	No

**Cuadro 4** Procedimientos de prevención en la normativa de los tribunales de justicia administrativa (*continuación*)

Entidad	Nombre del tribunal de justicia admin.	Leyes analizadas	Procesos de prevención o interacción	Procesos de análisis de contexto, medidas de no repetición	Obligación de crear criterios generales en la materia	Obligación de identificar áreas de riesgo o actuaciones irregulares prevenibles	Funciones de tribunales de justicia administrativa en los comités coordinadores
Tamaulipas	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tamaulipas	Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tamaulipas, Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Tamaulipas	No	No	No	No	No
Tlaxcala	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tlaxcala	Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Tlaxcala y sus Municipios	No	No	No	No	No
Veracruz	Tribunal Estatal de Justicia Administrativa	Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz	No	No	No	No	No
Yucatán	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán	Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán	No	No	No	No	No
Zacatecas	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Zacatecas	Ley de Justicia Administrativa del Estado de Zacatecas, Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia	No	No	No	No	No

**Fuente:** Elaboración propia.

Del análisis que se realizó de cada una de estas leyes se desprende que:

- Ninguna legislación menciona procesos de prevención o interacción con el Sistema Nacional Anticorrupción para colaborar en la prevención de la corrupción.

- Ninguna legislación incluye procesos de análisis de contexto, medidas de no repetición o análisis de causas como lo hace el Consejo de Estado en Colombia.
- Ninguna legislación obliga a la generación de criterios generales en la materia (excepto la jurisprudencia general).
- Ninguna legislación obliga a los tribunales a la generación de información específica que permita identificar áreas de riesgo o actuaciones irregulares prevenibles. Únicamente existe la obligación general de generar estadística.
- Ninguna legislación establece las funciones o competencias de los tribunales de justicia administrativa en el Comité Coordinador del SNA.

El análisis normativo se concluye resaltando que, al menos en el marco normativo, no existen pautas, funciones o directrices para que los tribunales de justicia administrativa puedan participar activamente en la prevención de la corrupción. La carencia se identifica tanto respecto de la función propia de los tribunales de resolver procedimientos de responsabilidades como de su función en el Comité Coordinador para la generación de políticas públicas de prevención.

## ANÁLISIS EMPÍRICO DE LOS MECANISMOS DE PREVENCIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN EN MÉXICO

El presente apartado tiene como propósito la identificación de prácticas tanto al interior de las dependencias de gobierno como de los propios tribunales de justicia administrativa, que permitan evidenciar que en los hechos estos tribunales cumplen con su rol de prevenir de alguna forma la corrupción en el nuevo SNA. Para ello, se realizaron 33 solicitudes de información pública a la Secretaría de la Función Pública, contralorías o secretarías de gobierno de las que dependieran los órganos internos de control. Las preguntas hechas a estas entidades tuvieron como propósito identificar si la información generada por los tribunales de justicia administrativa era utilizada de alguna forma para crear mecanismos de prevención. A continuación se detallan las preguntas enviadas:

1. ¿Existe un área encargada del análisis del contenido de las resoluciones al procedimiento de responsabilidades administrativas? En caso de ser afirmativo, favor de indicar qué área y si se trata de información pública.
2. ¿Existe un área encargada del análisis de las quejas por responsabilidades administrativas, independientemente de la resolución final que recaiga a ese procedimiento? En caso de ser afirmativo, favor de indicar qué área y si se trata de información pública.
3. ¿Se genera información sobre las principales causas de responsabilidad administrativa de los servidores y las servidoras públicos sujetos a procedimientos de responsabilidades administrativas? En caso de ser afirmativo, favor de indicar qué área y si se trata de información pública.

4. ¿Se identifican los principales cargos o labores de servidores y servidoras públicos sancionados a través de procedimientos de responsabilidades administrativas? En caso de ser afirmativo, favor de indicar qué área y si se trata de información pública.
5. ¿Se identifican las principales causas de sanciones por procedimientos de responsabilidades administrativas por dependencia? En caso de ser afirmativo, favor de indicar qué área y si se trata de información pública.
6. ¿Se hace difusión de la información de procedimientos de responsabilidades al interior de las dependencias a las que pertenecen los servidores y las servidoras públicos sancionados? En caso de ser afirmativo, favor de indicar qué área y si se trata de información pública.
7. ¿Se realizan mapas de riesgos con base en las resoluciones a los procedimientos de responsabilidades administrativas? En caso de ser afirmativo, favor de indicar qué área y si se trata de información pública.
8. ¿Se generan políticas de prevención de daños, conductas y faltas administrativas con base en los procedimientos de responsabilidades administrativas? En caso de ser afirmativo, favor de indicar qué área y si se trata de información pública.
9. ¿Existe un área que identifique las líneas jurisprudenciales y doctrinales derivadas de los procedimientos de responsabilidades administrativas que permitan prevenir? En caso de ser afirmativo, favor de indicar qué área y si se trata de información pública.
10. ¿Se recopilan buenas prácticas y lecciones aprendidas derivadas de los procedimientos de responsabilidades administrativas? En caso de ser afirmativo, favor de indicar qué área y si se trata de información pública.

Asimismo, en estas solicitudes se requirió cualquier documento público en el que constara:

1. El área encargada del análisis del contenido de las resoluciones al procedimiento de responsabilidades administrativas.
2. El área encargada del análisis de las quejas por responsabilidades administrativas, independientemente de la resolución final que recaiga a ese procedimiento.
3. Estadística sobre las principales causas de responsabilidad administrativa de los servidores y las servidoras públicos sujetos a procedimientos de responsabilidades administrativas.
4. Estadística de principales cargos o labores de servidores y servidoras públicos sancionados a través de procedimientos de responsabilidades administrativas.
5. Estadística sobre las principales causas de sanciones por procedimientos de responsabilidades administrativas por dependencia.
6. Mecanismo de difusión de la información de procedimientos de responsabilidades al interior de las dependencias a las que pertenecen los servidores y las servidoras públicos sancionados.
7. Mapas de riesgos con base en las resoluciones a los procedimientos de responsabilidades administrativas.
8. Políticas de prevención de daños, conductas y faltas administrativas, con base en los procedimientos de responsabilidades administrativas.

9. Líneas jurisprudenciales y doctrinales derivadas de los procedimientos de responsabilidades administrativas que permitan prevenir.
10. Buenas prácticas y lecciones aprendidas derivadas de los procedimientos de responsabilidades administrativas.

El resultado del análisis no fue de ninguna forma satisfactorio. Del total de las 33 solicitudes únicamente se recibió respuesta de la Federación y de cuatro entidades federales. Es así que las respuestas recibidas no constituyen de forma alguna una muestra representativa del universo analizado. Sin embargo, en aras de plasmar lo encontrado, se menciona que las cinco respuestas recibidas coinciden en que no existe ningún tipo de uso de la información generada por los tribunales de justicia administrativa para prevenir conductas irregulares a futuro.

A través del análisis empírico también se analizó la práctica de los tribunales de justicia administrativa. Para ello, se utilizaron los resultados del Diagnóstico sobre el Estado Actual de la Justicia Administrativa a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción (García y Fierro, 2018). Para efectos del análisis de la práctica de los tribunales de justicia administrativa, se analizaron las siguientes variables descritas en la Figura 6.

**Figura 6.** Prácticas de los tribunales de justicia administrativa en materia de prevención



**Fuente:** Elaboración propia.

Los resultados del análisis de la práctica de los tribunales de justicia administrativa arrojan que:

- 19 de los 33 tribunales de justicia administrativa (57%) cuentan con estadística pública.
- 15 de los 33 tribunales de justicia administrativa (42%) realizan actividades de capacitación o retroalimentación con entes de la administración pública.
- Ninguno de los tribunales de justicia administrativa identifica actores y/o causas que recurrentemente se demandan o sancionan.
- 2 de los 33 tribunales de justicia (6%) cuentan con un registro público de funcionarios y funcionarias por cargo o entidades que más han recibido sentencias condenatorias.

El presupuesto para que los tribunales puedan aportar información relevante al SNA es que cuenten con esta información. Sin embargo, de acuerdo con estos datos, resulta alarmante que obligaciones de transparencia tan elementales como contar con estadística sobre las funciones básicas de los tribunales de justicia administrativa no se cumplan.

Llama mucho la atención que el tribunal con más presupuesto y casos (Tribunal Federal de Justicia Administrativa) no cuente con estadística ni siquiera del número de asuntos por materia.

En cuanto a la información sistematizada relacionada con el SNA, encontramos que ninguno de los tribunales la genera. De nuevo, si los tribunales de justicia administrativa pretenden constituirse en actores relevantes en los procesos de prevención, resulta indispensable realizar esfuerzos de generación y sistematización de la información relacionada con las responsabilidades administrativas.

Como puede observarse, en sintonía con el análisis normativo, el análisis empírico sugiere que actualmente los tribunales de justicia administrativa no cumplen con su función preventiva en el Sistema Nacional Anticorrupción en la práctica, pues no cuentan con información sistematizada de sus funciones en el sistema.

## CONCLUSIONES

El nuevo Sistema Nacional Anticorrupción dota a los tribunales de justicia administrativa de una nueva competencia, anteriormente llevada a cabo por agencias gubernamentales. Esto ha supuesto grandes gastos y supondrá en el largo plazo más costos, pues el uso de mecanismos jurisdiccionales para la sanción de faltas administrativas es muy alto (comparado con el uso de un sistema de carácter administrativo). Típicamente se incurre en este tipo de gastos por los beneficios que ello implica. Uno de los beneficios que se busca al dotar de competencia a una corte o tribunal es que no sólo resuelva asuntos individuales, sino que ayude a prevenir la comisión de faltas futuras. Sin embargo, esta segunda función no se activa con la mera creación del mecanismo. Se necesita además la generación de información relevante y la obligación de analizarla para generar inteligencia institucional que permita inhibir conductas corruptas futuras.

Actualmente se pretende evaluar las funciones del SNA y el énfasis se ha dirigido a la creación de nuevas instituciones y sobre todo al nuevo papel de los tribunales de justicia administrativa como sancionadores de la corrupción. Sin embargo, de acuerdo con el propio SNA, los tribunales de justicia administrativa se incorporan al sistema también como agentes de prevención. Esto se evidencia con su incorporación en los comités coordinadores de los sistemas anticorrupción para participar en la creación de políticas públicas de prevención. Esta idea no es nueva y mucho menos un despropósito o absurdo, y existen ejemplos concretos de experiencias exitosas al respecto.

Con el objetivo de evaluar las nuevas funciones de los tribunales de justicia administrativa en la prevención de la corrupción utilicé dos experiencias que sugieren que el uso de la información generada en las investigaciones puede contribuir para prevenir eventos futuros: el Análisis de Eventos Centinela y la experiencia colombiana en cuanto a las condenas del Estado y la creación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Ambos análisis hacen énfasis en la identificación no solamente de los actores, también de las causas en los procesos de investigación y sanción, en la generación de información relevante que permita identificar áreas de riesgo y sus posibles soluciones, y en la existencia de una retroalimentación entre los causantes y los decisores.

Con base en estas experiencias generé dos baterías de variables de análisis, tanto a nivel normativo como a nivel empírico. Los resultados pueden parecer desalentadores, ya que ni en las normas ni en la práctica los tribunales de justicia administrativa cuentan con un rol preventivo en el combate a la corrupción. Sin embargo, el análisis arroja otra conclusión que resulta interesante. El sistema normativo del nuevo SNA sí considera procedimientos de prevención que podrían incorporar las prácticas aquí analizadas y, sobre todo, también considera que los tribunales de justicia administrativa puedan contar con un papel activo en la prevención de la corrupción.

Es así que el SNA y específicamente los tribunales de justicia administrativa podrían beneficiarse con la incorporación de las variables aquí analizadas para la construcción de su rol en la prevención. Específicamente, la generación de información precisa, puntual y relevante para la identificación de causas últimas y áreas de riesgo podría traducirse en grandes cambios en el sistema. La retroalimentación es otro factor esencial. Esta retroalimentación puede darse a través de canales propios, como lo demuestra la experiencia colombiana, o a través de los comités coordinadores. El mejor escenario que podríamos vislumbrar es contar con un comité coordinador que utilice la experiencia y el panorama aportado por los tribunales de justicia administrativa para generar políticas de prevención que identifiquen y ataquen áreas de riesgo. Sin embargo, se necesita un mínimo para poder lograrlo. Necesitamos contar con un mínimo de información sistematizada y con receptores del lado de las autoridades que pretendan aprender de los errores e identificar fallas sistémicas.

## REFERENCIAS

- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) (2019). “Información General de la Agencia”. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. <https://defensajuridica.gov.co/agencia/quienessomos/Paginas/informacion-general-agencia.aspx>.
- Armocost, Barbara E. (2019). “Police Shootings: Is Accountability the Enemy of Prevention?”. En: *Ohio State Law Journal*, vol. 80.
- Asociación de Magistrados de Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos A.C. (s/f). “Diagnóstico sobre el estado actual de la justicia administrativa a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción”. Diagnóstico De La Justicia Administrativa SNA. <http://justiciaadministrativa.cide.edu>.
- Bautista-Beauchesne, Nicholas, y César Garzon (2019). “Conceptualizing corruption prevention: a systematic literature review”. *Journal of Financial Crime*.
- Cámara de Diputados (2015). Dictamen en sentido positivo a las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Sistema Nacional Anticorrupción de la Comisión de Puntos Constitucionales, del 25 de febrero de 2015. <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/02/Proyecto-de-Dictamen-en-materia-del-Sistema-Nacional-Anticorrupcion.pdf>
- Consejo de Estado (2014). “Sentencia de 30 de abril de 2014”. Legis. [http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol\\_fcd79b506b250264e0430a0101510264](http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol_fcd79b506b250264e0430a0101510264).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). 5 de febrero.

- Corte Constitucional de Colombia (2015). "Sentencia T-762/15 Estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario". Corte Constitucional de Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-762-15.htm>.
- Ginsburg, Tom, y Eric A. Posner (2010). "Subconstitutionalism". *Stanford Law Review*.
- Halliday, S. (2004). *Judicial Review and Compliance with Administrative Law*. Oxford: Hart Publishing.
- Hertogh, Marc (2001). "Coercion, cooperation, and control: Understanding the policy impact of administrative courts and the ombudsman in the Netherlands". En: *Law & Policy* 23.1.
- \_\_\_\_\_ (2010). "Through the eyes of bureaucrats: How front-line officials understand administrative justice". En: *Administrative Justice in Context*.
- García, Adriana, y Sergio López Ayllón (2016). *Perspectivas comparadas de la justicia administrativa*. México: CIDE.
- McCubbins, Mathew D., y Thomas Schwartz (1984). "Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms". En: *American Journal of Political Science*.
- Mungiu-Pippidi, Alina (2015). "Corruption: Good governance powers innovation". *Nature New*.
- National Institute of Justice (NIJ) (2017). "Sentinel Events Initiative". *National Justice* (no-viembre). <https://nij.ojp.gov/topics/articles/sentinel-events-initiative>.
- \_\_\_\_\_ (2014). *Mending justice: Sentinel Event Reviews*. Estados Unidos: National Institute of Justice. <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/247141.pdf>.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2012). "Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes". Naciones Unidas (13 de diciembre). <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRICA-qhKb7yhskvE%2BTUw1mw%2FKU18dCyrYrZkEy%2FFL18WFrnjCrilKQJsZfYmsYHVLZ-V%2B15C60qdsoVLGjH%2BTTCf77VCGmZMqeinnHBPiaijofawsUboESfhx>.
- Pope, Leah, y Ayesha Delany-Brumsey (2016). *Creating a Culture of Safety: Sentinel Event Reviews for Suicide and Self-Harm in Correctional Facilities 2016*. National Institute of Justice.
- Primera Sala Suprema Corte de Justicia de la Nación (2017). "Tesis: 1a. LV/2017 (10a.). REPARACIÓN INTEGRAL ANTE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. INTERPRETACIÓN DE LAS INSTITUCIONES PREVISTAS EN LA LEY DE AMPARO COMO 'GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN'". [https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e100000000000&Apendice=10000000000000&Expresion=garantias%2520no%2520repeticion&Dominio=Rubro,Texto&TA\\_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=83&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2014343&Hit=5&IDs=2020486,2020452,2018607,2016747,2014343,2014342,2010741,2010414,2009891,2008518,2007595,2007278,2006238,2002036,2001348,160305,161297,161707,163164,163807&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=](https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e100000000000&Apendice=10000000000000&Expresion=garantias%2520no%2520repeticion&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=83&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2014343&Hit=5&IDs=2020486,2020452,2018607,2016747,2014343,2014342,2010741,2010414,2009891,2008518,2007595,2007278,2006238,2002036,2001348,160305,161297,161707,163164,163807&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=).
- Pronovost, Peter, y Eric Vohr (2010). *Safe Patients, Smart Hospitals*.
- Reason, James (1990). *Human error*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (2016). *Managing the risks of organizational accidents*. Londres: Routledge.
- Rooney, James J., y Heuvel Lee N. Vanden (2004). "Root cause analysis for beginners". *Quality Progress*.

Scott, Ian, y Ting Gong (2015). "Evidence-based policy-making for corruption prevention in Hong Kong: a bottom-up approach". *Asia Pacific Journal of Public Administration*.

Wexler, Chuck (2016). "Why We Need to Challenge Conventional Thinking on Police Use of Force". En: *Guiding Principles on Use of Force. Critical Issues in Policing Series*. Washington, D.C.: Police Executive Research Forum.

## ANEXO I. ANÁLISIS DE LINEAMIENTOS GENERALES SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE PREVENCIÓN

### Cuadro 5 Lineamientos generales por entidad

**Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los comités de ética y de prevención de conflictos de interés**

Entidad	¿Cuenta con lineamientos generales?	¿Regulan la prevención?	Forma en la que regulan la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción
Federal	Sí	No	<p>Enfocan la prevención en la observancia que otorguen los servidores públicos al Código de Ética, Código de Conducta y Reglas de Integridad, y las funciones que ejerzan los comités. En apoyo de lo anterior, se cita lo dispuesto en los lineamientos 6 y 10, respectivamente:</p> <p><b>6. Principios, Criterios y Funciones</b> [...] <b>De las Funciones.</b> Corresponden al Comité, las funciones siguientes: [...] <b>d)</b> Participar en la elaboración, revisión y de actualización del Código de Conducta, así como vigilar la aplicación y cumplimiento del mismo.</p> <p>El Comité deberá considerar en la elaboración del Código de Conducta lo siguiente: [...] <b>IV.</b> Introducción, en la que se destaquen aquellos valores que resulten indispensables observar en la dependencia o entidad, por estar directamente vinculados con situaciones específicas que se presentan o pueden presentarse a los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos, comisiones o funciones, considerando el resultado del diagnóstico que en la dependencia o entidad se haya integrado conforme a lo previsto en el artículo 48 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;</p> <p><b>e)</b> Determinar, conforme a los criterios que establezca la Unidad, los indicadores de cumplimiento de los Códigos de Ética y de Conducta, así como el método para medir y evaluar anualmente los resultados obtenidos. Los resultados y su evaluación se difundirán en la página de Internet de la dependencia o entidad;</p> <p><b>f)</b> Participar con la Unidad en la evaluación anual del cumplimiento de los Códigos de Ética y de Conducta; [...] <b>l)</b> Fomentar acciones permanentes sobre el respeto a los derechos humanos, prevención de la discriminación e igualdad de género, y los demás principios y valores contenidos en el Código de Ética, en las Reglas de Integridad y en el Código de Conducta, que permitan a los servidores públicos identificar y delimitar las conductas que en situaciones específicas deban observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos, comisiones o funciones;</p> <p><b>10. Responsabilidades</b> Los miembros del Comité deberán:</p> <p><b>a.</b> Cumplir y promover el cumplimiento del Código de Ética y el Código de Conducta;</p>

**Cuadro 5** Lineamientos generales por entidad ( *continuación* )

Entidad	¿Cuenta con lineamientos generales?	¿Regulan la prevención?	Forma en la que regulan la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción
AGS	Sí	No	<p>Enfocan la prevención en la observancia que otorguen las y los servidores públicos de la administración pública del estado de Aguascalientes al Código de Ética, al Código de Conducta y las Reglas de Integridad, y las funciones que ejerzan los comités. En apoyo de lo anterior, se cita lo dispuesto en los artículos 6 y 10, respectivamente:</p> <p><b>Artículo 6.- Principios, Criterios y Funciones.</b>  <b>Apartado B. Funciones.</b>  Corresponden al Comité, las funciones siguientes:  [...]  <b>III.</b> Vigilar la aplicación y cumplimiento del Código de Ética y las Reglas de Integridad;  <b>IV.</b> Participar en la elaboración, revisión y de actualización del Código de Conducta, así como vigilar la aplicación y cumplimiento del mismo.</p> <p>El Comité deberá considerar en la elaboración del Código de Conducta lo siguiente:</p> <p><b>a)</b> El comportamiento ético al que deben sujetarse los servidores públicos en su quehacer cotidiano, que prevengan conflictos de interés y que delimiten su actuación en situaciones específicas que pueden presentarse conforme a las tareas, funciones o actividades que involucra la operación y el cumplimiento de los planes y programas de la dependencia o entidad a la que pertenecen, así como las áreas y procesos que involucren riesgos posibles (sic) actos corrupción;  [...]  <b>d)</b> Introducción, en la que se destaquen aquellos valores que resulten indispensables observar en la dependencia o entidad, por estar directamente vinculados con situaciones específicas que se presentan o pueden presentarse a los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos, comisiones o funciones, considerando el resultado del diagnóstico que en la dependencia o entidad se haya integrado conforme a lo previsto en el artículo 13 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;  [...]  <b>V.</b> Determinar, conforme a los criterios que establezca la Unidad, los indicadores de cumplimientos de los Código de Ética y de Conducta, así como el método para medir y evaluar anualmente los resultados obtenidos, los cuales se difundirán en la página de Internet de la dependencia o entidad;  [...]  <b>XI.</b> Fomentar acciones permanentes a los demás principios y valores contenidos en el Código de Ética, en las Reglas de Integridad y en el Código de Conducta, que permitan a los servidores públicos identificar y delimitar las conductas que en situaciones específicas deban observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos, comisiones o funciones:</p> <p><b>Artículo 10.- Responsabilidades</b>  Los miembros del Comité deberán:</p> <p><b>I.</b> Cumplir y promover el cumplimiento del Código de Ética, el Código de Conducta y las Reglas de Integridad:</p>
BC	No	No	No
BCS	Sí	No	<p>Enfocan la prevención en la observancia de las y los servidores públicos de la administración pública del estado al Código de Ética, al Código de Conducta y las Reglas de Integridad, y las funciones que ejerzan los comités. En apoyo de lo anterior, se cita lo dispuesto en los lineamientos sexto y décimo, respectivamente:</p> <p><b>SEXTO.- Principios, criterios y funciones.</b>  [...]  <b>De las funciones.</b>  Corresponden al Comité, las funciones siguientes:  [...]  <b>c)</b> Vigilar la aplicación y cumplimiento del Código de Ética y las Reglas de Integridad;  <b>d)</b> Participar en la elaboración, revisión y de actualización del Código de Conducta, así como vigilar la aplicación y cumplimiento del mismo.</p> <p>El Comité deberá considera en la elaboración del Código de Conducta lo siguiente:</p>

**Cuadro 5** Lineamientos generales por entidad (*continuación*)

Entidad	¿Cuenta con lineamientos generales?	¿Regulan la prevención?	Forma en la que regulan la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción
BCS	Sí	No	<p>I. El comportamiento ético al que deben sujetarse los servidores públicos en su quehacer cotidiano, que prevengan conflictos de interés y que delimiten su actuación en situaciones específicas que pueden presentarse conforme a las tareas, funciones o actividades que involucra la operación y el cumplimiento de los planes y programas de la dependencia o entidad a la que pertenecen, así como las áreas y procesos que involucren riesgos de posibles actos de corrupción [...]</p> <p>IV. Introducción, en la que se destaquen aquellos valores, principios o directrices que resulten indispensable observar en la dependencia o entidad, por estar directamente vinculados con situaciones específicas que se presentan o pueden presentarse a los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos, comisiones o funciones, considerando el resultado del diagnóstico que en la dependencia o entidad se haya integrado conforme a lo previsto en los artículos 6 y 7 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Baja California Sur. [...]</p> <p>e) Determinar, conforme a los criterios que establezca la Unidad, los indicadores de cumplimiento de los Códigos de Ética y de Conducta, así como el método para medir y evaluar anualmente los resultados obtenidos. Los resultados y su evaluación se difundirán en la página de Internet de la dependencia o entidad: f) Participar con la Unidad en la evaluación anual del cumplimiento de los Códigos de Ética y de Conducta: [...]</p> <p>I) Fomentar acciones permanentes sobre el respeto a los derechos humanos, prevención de la discriminación e igualdad de género, y los demás principios y valores contenidos en el Código de Ética, en las Reglas de Integridad y en el Código de Conducta, que permitan a los servidores públicos identificar y delimitar las conductas que en situaciones específicas deban observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos, comisiones o funciones. [...]</p> <p><b>DÉCIMA.- Responsabilidades.</b> Los miembros del Comité deberán:</p> <p>a) Cumplir y promover el cumplimiento del Código de Ética y el Código de Conducta;</p>
CAM	Sí	No	<p>Enfocan la prevención en la observancia de las y los servidores públicos del estado al Código de Ética, al Código de Conducta y Reglas de Integridad, y las funciones que ejerzan los comités. Sólo se advierte una función genérica de prevención, en el lineamiento 6, inciso d), y se asigna a la Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflicto de Interés de la Secretaría de la Contraloría:</p> <p><b>Lineamiento 6. PRINCIPIOS, CRITERIOS Y FUNCIONES</b> <b>De las funciones de la Unidad.</b> [...]</p> <p>d) Emitir opinión sobre la posible actualización de conflictos de interés y elaborar recomendaciones para prevenir dichos conflictos.</p> <p>Asociadas a los Códigos de Ética y Conducta, así como a las Reglas de Integridad, se cita lo dispuesto en el lineamiento 6:</p> <p><b>6. PRINCIPIOS, CRITERIOS Y FUNCIONES.</b> <b>De los Principios y Criterios.</b> Tomando en cuenta los principios y valores contenidos en el Código de Ética y las Reglas de Integridad, el Comité elaborará la propuesta de Código de Conducta que oriente y dé certeza plena a sus servidores públicos sobre el comportamiento ético al que deben sujetarse en su quehacer cotidiano, que prevengan conflictos de interés, y que delimiten su actuación en situaciones específicas que pueden presentarse conforme a las tareas, funciones o actividades que involucra la operación y el cumplimiento de los planes y programas de la dependencia o entidad a la que pertenecen, así como las áreas y procesos que involucren riesgos de posibles actos corrupción. [...]</p> <p><b>De las Funciones del Comité.</b> [...]</p>

**Cuadro 5** Lineamientos generales por entidad ( *continuación* )

Entidad	¿Cuenta con lineamientos generales?	¿Regulan la prevención?	Forma en la que regulan la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción
CAM	Sí	No	<p><b>c)</b> Vigilar la aplicación y cumplimiento del Código de Ética y las Reglas de Integridad;</p> <p><b>d)</b> Participar en la elaboración, revisión y de actualización del Código de Conducta, así como vigilar la aplicación y cumplimiento del mismo.</p> <p>El Comité deberá considerar en la elaboración del Código de Conducta lo siguiente:</p> <p><b>I.</b> El comportamiento ético al que deben sujetarse los servidores públicos en su quehacer cotidiano, que prevengan conflictos de interés, y que delimiten su actuación en situaciones específicas que pueden presentarse conforme a las tareas, funciones o actividades que involucra la operación y el cumplimiento de los planes y programas de la dependencia o entidad a la que pertenecen, así como las áreas y procesos que involucren riesgos de posibles actos de corrupción;</p> <p>[...]</p> <p><b>IV.</b> Introducción, en la que se destaquen aquellos valores que resulten indispensables observar en la dependencia o entidad, por estar directamente vinculados con situaciones específicas que se presentan o pueden presentarse a los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos, comisiones o funciones, considerando el resultado del diagnóstico que en la dependencia o entidad se haya integrado conforme a lo previsto en el artículo 15 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas;</p> <p>[...]</p> <p><b>e)</b> Determinar, conforme a los criterios que establezca la Unidad, los indicadores de cumplimiento de los Códigos de Ética y de Conducta, así como el método para medir y evaluar anualmente los resultados obtenidos. Los resultados y su evaluación se difundirán en la página de Internet de la dependencia o entidad;</p> <p><b>f)</b> Participar con la Unidad en la evaluación anual del cumplimiento de los Códigos de Ética y de Conducta;</p> <p>[...]</p> <p><b>l)</b> Fomentar acciones permanentes sobre el respeto a los derechos humanos, prevención de la discriminación e igualdad de género, y los demás principios y valores contenidos en el Código de Ética, en las Reglas de Integridad y en el Código de Conducta, que permitan a los servidores públicos identificar y delimitar las conductas que en situaciones específicas deban observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos, comisiones o funciones;</p>
CDMX	No	No	No
CHIS	No	No	No
CHIH	No	No	No
COAH	Sí	No	<p>Enfocan la prevención en la observancia que otorguen las y los servidores públicos de la administración pública estatal al Código de Ética, al Código de Conducta y las Reglas de Integridad, y las funciones que ejerzan los comités. En apoyo de lo anterior, se cita lo dispuesto en los artículos 11 y 20:</p> <p><b>Artículo 11.- De las funciones del Comité de Ética.</b> Corresponden al Comité de Ética, las funciones siguientes:</p> <p>[...]</p> <p><b>c)</b> Vigilar la aplicación y cumplimiento del Código de Ética y Reglas de Integridad;</p> <p><b>d)</b> Participar en la elaboración, revisión y en su caso la actualización del Código de Conducta, así como vigilar la aplicación y cumplimiento del mismo.</p> <p><b>e)</b> Determinar, conforme a los criterios que establezca la Unidad Especializada de Ética, los indicadores de cumplimiento (sic) Código de Ética y el Código de Conducta de la propia Institución, así como el método para medir y evaluar anualmente los resultados obtenidos. Los resultados y su evaluación se difundirán en la página de Internet de la dependencia o entidad;</p> <p>[...]</p> <p><b>m)</b> Fomentar acciones permanentes sobre el respeto a los derechos humanos, prevención de la discriminación e igualdad de género, y los demás principios y valores contenidos en el Código de Ética, en las Reglas de Integridad y en el Código de Conducta, que permitan a los servidores públicos identificar y delimitar las conductas que en situaciones específicas deban observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos, comisiones o funciones.</p> <p><b>Artículo 20.- De la integración del Código de Conducta.</b> El Comité de Ética, será responsable de integrar un Código de Conducta de la dependencia o entidad a la que corresponda considerando lo siguiente:</p>

**Cuadro 5** Lineamientos generales por entidad (*continuación*)

Entidad	¿Cuenta con lineamientos generales?	¿Regulan la prevención?	Forma en la que regulan la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción
COAH	Sí	No	<p>a) El comportamiento ético al que deben sujetarse los servidores públicos en su quehacer cotidiano, que prevengan conflictos de interés, y que delimiten su actuación en situaciones específicas que pueden presentarse conforme a las tareas, funciones o actividades que involucra la operación y el cumplimiento de los planes y programas de la dependencia o entidad a la que pertenecen, así como las áreas y procesos que involucren riesgos de posibles actos corrupción (sic);</p>
COL	Sí	No	<p>Enfocan la prevención en la observancia que otorguen las y los servidores públicos al Código de Ética, al Código de Conducta y las Reglas de Integridad, y las funciones que ejerzan los comités. En apoyo de lo anterior, se cita lo dispuesto en el lineamiento 6:</p> <p><b>Lineamiento 6. Principios, Criterios y Funciones</b></p> <p>1. Tomando en cuenta los principios y valores contenidos en el Código de Ética y las Reglas de Integridad, el Comité elaborará la propuesta de Código de Conducta que oriente y dé certeza plena a sus servidores públicos sobre el comportamiento ético al que deben sujetarse en su quehacer cotidiano, que prevengan conflicto de intereses y que delimiten su actuación en situaciones específicas que pueden presentarse conforme a las tareas, funciones o actividades que involucra la operación y el cumplimiento de los planes y programas de la dependencia u organismo a la que pertenecen, así como las áreas y procesos que involucren riesgos de posibles actos de corrupción. [...]</p> <p>3. Corresponden al Comité, las funciones siguientes: [...]</p> <p>IV. Participar en la elaboración, revisión y actualización del Código de Conducta, así como vigilar su aplicación y cumplimiento, debiendo considerar en su elaboración lo siguiente:</p> <p>El comportamiento ético al que deben sujetarse los servidores públicos en su quehacer cotidiano, que prevengan conflicto de intereses y que delimiten su actuación en situaciones específicas que pueden presentarse conforme a las tareas, funciones o actividades que involucra la operación y el cumplimiento de los planes y programas de la dependencia u organismo a la que pertenecen, así como las áreas y procesos que involucren riesgos de posibles actos de corrupción; [...]</p> <p>V. Determinar, conforme a los criterios que establezca la Contraloría General, los indicadores de cumplimiento de los Códigos de ética y de Conducta, así como el método para medir y evaluar anualmente los resultados obtenidos. Los resultados y su evaluación se difundirán en la página de Internet de la dependencia u organismo;</p> <p>VI. Participar con la Contraloría General en la evaluación anual del cumplimiento de los Códigos de ética y de Conducta;</p>
DUR	Sí	No	<p>Enfocan la prevención, en la observancia que otorguen las y los servidores públicos de la administración pública estatal al Código de Ética, al Código de Conducta y las Reglas de Integridad, y las funciones que ejerzan los comités. En apoyo de lo anterior, se cita lo dispuesto en el lineamiento 6:</p> <p><b>6. Principios, Criterios y Funciones</b></p> <p><b>De los Principios y Criterios.</b> Tomando en cuenta los principios y valores contenidos en el Código de Ética y las Reglas de Integridad, el Comité elaborará la propuesta de Código de Conducta que oriente y dé certeza plena a sus servidores públicos sobre el comportamiento ético al que deben sujetarse en su quehacer cotidiano, que prevengan conflictos de interés, y que delimiten su actuación en situaciones específicas que pueden presentarse conforme a las tareas, funciones o actividades que involucra la operación y el cumplimiento de los planes y programas de la dependencia o entidad a la que pertenecen, así como las áreas y procesos que involucren riesgos de posibles actos corrupción. [...]</p> <p><b>De las Funciones.</b> Corresponden al Comité, las funciones siguientes: [...]</p>

**Cuadro 5** Lineamientos generales por entidad ( *continuación* )

Entidad	¿Cuenta con lineamientos generales?	¿Regulan la prevención?	Forma en la que regulan la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción
DUR	Sí	No	<p><b>d)</b> Participar en la elaboración, revisión y de actualización del Código de Conducta, así como vigilar la aplicación y cumplimiento del mismo. El Comité deberá considerar en la elaboración del Código de Conducta lo siguiente:</p> <p><b>I.</b> El comportamiento ético al que deben sujetarse los servidores públicos en su quehacer cotidiano, que prevengan conflictos de interés, y que delimiten su actuación en situaciones específicas que pueden presentarse conforme a las tareas, funciones o actividades que involucra la operación y el cumplimiento de los planes y programas de la dependencia o entidad a la que pertenecen, así como las áreas y procesos que involucren riesgos de posibles actos de corrupción; [...]</p> <p><b>IV.</b> Introducción, en la que se destaquen aquellos valores que resulten indispensables observar en la dependencia o entidad, por estar directamente vinculados con situaciones específicas que se presentan o pueden presentarse a los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos, comisiones o funciones, considerando el resultado del diagnóstico que en la dependencia o entidad se haya integrado conforme a lo previsto en el artículo 15 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; [...]</p> <p><b>e)</b> Determinar, conforme a los criterios que establezca la Unidad, los indicadores de cumplimiento de los Códigos de Ética y de Conducta, así como el método para medir y evaluar anualmente los resultados obtenidos. Los resultados y su evaluación se difundirán en la página de Internet de la dependencia o entidad;</p> <p><b>f)</b> Participar con la Unidad en la evaluación anual del cumplimiento de los Códigos de Ética y de Conducta;</p>
MEX	Sí	No	<p>Enfocan la prevención en la observancia que otorguen las y los servidores públicos de la administración pública estatal al Código de Ética, al Código de Conducta y las Reglas de Integridad, y las funciones que ejerzan los comités. En apoyo de lo anterior, se cita lo dispuesto en los siguientes lineamientos:</p> <p><b>CUARTO.</b> Los Comités de Ética tienen por objeto fomentar la ética y la integridad pública, para optimizar el servicio público, conforme a los principios y valores constitucionales y legales. Dicha mejora se materializará a través de la instrumentación de las siguientes acciones permanentes:</p> <p>[...]</p> <p><b>IV.</b> Identificación, pronunciamiento, impulso y seguimiento a las acciones de mejora para la prevención de incumplimientos a los valores, principios y reglas de integridad.</p> <p><b>V.</b> Emisión de opiniones y recomendaciones no vinculantes derivadas del conocimiento de denuncias, por actos presuntamente contrarios o violatorios del Código de Ética, las Reglas de Integridad o el Código de Conducta.</p> <p><b>SEXTO.</b> La Unidad, será el vínculo entre la Secretaría y los Comités. La coordinación de éstos se fomentará a través de la implementación de la política pública de integridad, mediante la capacitación, sensibilización y difusión del Código de Ética, Código de Conducta y de las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública.</p> <p>La Unidad, llevará a cabo diagnósticos que permitan identificar, proponer y fortalecer acciones en materia de ética e integridad, para prevenir conductas contrarias a las disposiciones que rigen el ejercicio de la función pública, así como de conflictos de intereses de personas servidoras públicas del Gobierno del Estado de México, en el ejercicio de sus funciones.</p> <p><b>VIGÉSIMO SÉPTIMO.</b> Corresponden al Comité, las funciones siguientes:</p> <p>[...]</p> <p><b>e)</b> Determinar, conforme a los criterios que establezca la Secretaría, a través de la Unidad, los indicadores de cumplimiento de los Códigos de Ética y de Conducta, así como el método para medir y evaluar anualmente los resultados obtenidos. Los resultados y su evaluación se difundirán a través de los medios con los que cuente la dependencia u organismo auxiliar.</p> <p><b>f)</b> Participar con la Secretaría, a través de la Unidad, en la evaluación anual del cumplimiento de los Códigos de Ética y de Conducta, a través del mecanismo que ésta determine. [...]</p>

**Cuadro 5** Lineamientos generales por entidad (*continuación*)

Entidad	¿Cuenta con lineamientos generales?	¿Regulan la prevención?	Forma en la que regulan la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción
MEX	Sí	No	<p>j) Difundir y promover los contenidos del Código de Ética, Código de Conducta y de las Reglas de Integridad.</p> <p>k) Coadyuvar con las autoridades competentes, para identificar y delimitar conductas que en situaciones específicas deban observar las personas servidoras públicas en el desempeño de un empleo, cargo o comisión.</p>
GTO	Sí	No	<p>Enfocan la prevención en la observancia que otorguen las y los servidores públicos de la administración pública estatal al Código de Ética, al Código de Conducta y las Reglas de Integridad, y las funciones que ejerzan los comités internos. En apoyo de lo anterior, se cita lo dispuesto en los siguientes artículos:</p> <p><b>Artículo 10.</b> El Comité Interno, tiene las siguientes atribuciones:</p> <p>[...]</p> <p><b>IV.</b> Difundir y promover los contenidos del Código de Ética y del Código de Conducta;</p> <p><b>V.</b> Fomentar acciones permanentes sobre el respeto a los derechos humanos, prevención de la discriminación e igualdad de género, y demás principios y valores contenidos en el Código de Ética y el Código de Conducta, que permitan a las personas servidoras públicas identificar y delimitar las conductas que, en situaciones específicas deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos, comisiones o funciones:</p> <p>[...]</p> <p><b>Artículo 32.</b> El Código de Conducta tiene por objeto describir de manera clara y precisa las situaciones específicas que orienten el criterio que deberán observar las personas servidoras públicas en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones para prevenir y disuadir la comisión de faltas administrativas, quienes tendrán la obligación y el compromiso de adecuar su actuación de conformidad con los principios, valores y reglas de integridad establecidos en el mismo y en el Código de Ética, por lo que deberán conocerlos, aplicarlos y respetarlos.</p> <p><b>Artículo 33.</b> El Comité Interno tomando en cuenta los principios, valores y reglas de integridad, contenidos en el Código de Ética, elaborará la propuesta del Código de Conducta que considere los siguientes aspectos:</p> <p>[...]</p> <p><b>IV.</b> El comportamiento ético al que deben sujetarse las personas servidoras públicas en su quehacer cotidiano, que prevengan conflictos de interés, y que delimiten su actuación en situaciones específicas que pueden presentarse conforme a las tareas, funciones o actividades que involucra la operación y el cumplimiento de los planes y programas de la Dependencia o Entidad a la que pertenecen, así como las áreas y procesos que involucren riesgos de posibles actos de corrupción:</p> <p><b>Artículo 35.</b> Para el cumplimiento de lo establecido en el artículo 4 de los presentes Lineamientos Generales, la Unidad tiene las siguientes atribuciones:</p> <p><b>I.</b> Determinar los indicadores de cumplimiento de los Códigos de Ética y de Conducta y el método para evaluar anualmente los resultados obtenidos por los Comités internos:</p>
GRO	No	No	No
HGO	Sí	No	<p>Enfocan la prevención en la observancia que otorguen las y los servidores públicos de la administración pública estatal al Código de Ética, al Código de Conducta y las Reglas de Integridad, y las funciones que ejerzan los comités internos. En apoyo de lo anterior, se cita lo dispuesto en los lineamientos 8, 11 y 20:</p> <p><b>8.</b> Tomando en cuenta los principios y valores contenidos en el Código de Ética, el Comité elaborará la propuesta de Código de Conducta que oriente y dé certeza plena a sus servidores públicos sobre el comportamiento ético al que deben sujetarse en su quehacer cotidiano, que prevengan conflictos de interés que pueden presentarse conforme a las tareas, funciones o actividades que involucra la operación y el cumplimiento de los planes y programas de la dependencia o entidad a la que pertenecen, así como las áreas y procesos que involucren riesgos de posibles actos de corrupción.</p> <p>[...]</p> <p><b>11.</b> El Comité de la Secretaría tendrá las siguientes atribuciones exclusivas:</p>

**Cuadro 5** Lineamientos generales por entidad (*continuación*)

Entidad	¿Cuenta con lineamientos generales?	¿Regulan la prevención?	Forma en la que regulan la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción
HGO	Sí	No	<p>I. Formular y someter a la consideración de la persona Titular de la Secretaría, las políticas, lineamientos, estrategias y demás instrumentos de carácter general, para establecer acción en materia de ética e integridad a fin de prevenir conductas contrarias a las disposiciones que rigen el ejercicio del servicio público, así como conflictos de interés, en la Administración Pública del Estado;</p> <p>[...]</p> <p>V. Coordinar y llevar el registro y seguimiento de las observaciones y recomendaciones emitidas por los Comités y crear, con base en las mismas, un sistema de criterios que sirvan como precedentes aplicables en las materias de ética, integridad y prevención de conflictos de interés;</p> <p>[...]</p> <p>XI. Elaborar recomendaciones a fin de prevenir conflictos de interés en el ejercicio del servicio público, para lo cual podrá apoyarse de las unidades administrativas competentes;</p> <p>[...]</p> <p>XIV. Formular propuestas para el fortalecimiento del control de la gestión pública, a partir de las evaluaciones que realice en materia de ética, integridad y prevención de conflictos de interés, así como de la operación y funcionamiento de los Comités; y</p> <p>20. Corresponde al Comité, las siguientes funciones:</p> <p>[...]</p> <p>c) Vigilar la aplicación y cumplimiento del Código de Ética;</p> <p>d) Participar en la elaboración, revisión y actualización del Código de Conducta, así como vigilar su aplicación y cumplimiento;</p> <p>El Comité deberá considerar en la elaboración del Código de Conducta lo siguiente:</p> <p>I. El comportamiento ético al que deben sujetarse los servidores públicos en su quehacer cotidiano, que prevengan conflictos de interés y que delimiten su actuación en situaciones específicas que pueden presentarse conforme a las tareas, funciones o actividades que involucra la operación y el cumplimiento de los planes y programas de la dependencia o entidad a la que pertenecen, así como las áreas y procesos que involucren riesgos de posibles actos de corrupción;</p> <p>[...]</p> <p>IV. Introducción en la que se destaquen aquellos valores que resulten indispensables observar en la dependencia o entidad, por estar directamente vinculados con situaciones específicas que se presentan o pueden presentarse a los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos, comisiones o funciones, considerando el resultado del diagnóstico que en la dependencia o entidad se haya integrado conforme a lo previsto en la ley aplicable en materia de responsabilidades;</p> <p>e) Determinar, conforme a los criterios que establezca la Unidad, los indicadores de cumplimiento de los Códigos de Ética y de Conducta, así como el método para medir y evaluar anualmente los resultados obtenidos.</p> <p>f) Participar con la Unidad en la evaluación anual del cumplimiento de los Códigos de Ética y de Conducta;</p>
JAL	No	No	No
MICH	No	No	No
MOR	No	No	No
NAY	Sí	No	<p>Enfocan la prevención en la observancia que otorguen las y los servidores públicos de la administración pública estatal al Código de Ética, al Código de Conducta y las Reglas de Integridad, y las funciones que ejerzan los comités de ética. En apoyo de lo anterior, se cita lo dispuesto en los siguientes lineamientos:</p> <p>2.- Naturaleza de los Comités. Los Comités serán órganos plurales conformados por servidores públicos de los distintos niveles jerárquicos de la Dependencia o Entidad en la que se constituyan, nominados y electos democráticamente cada dos años de forma escalonada, por el personal del mismo organismo público. Dichos Comités tendrán como objeto el fomento de la ética y la integridad pública para lograr una mejora constante del clima y cultura organizacional de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública del Estado de Nayarit en las que se encuentren constituidos.</p> <p>3.- Instrumentación de acciones. La mejora a que se refiere el artículo anterior se materializará a través de la instrumentación de las siguientes acciones permanentes:</p>

**Cuadro 5** Lineamientos generales por entidad (*continuación*)

Entidad	¿Cuenta con lineamientos generales?	¿Regulan la prevención?	Forma en la que regulan la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción
NAY	Sí	No	<p>I. Difusión de los valores y principios tanto del Código de Ética como del Código de Conducta de la Dependencia o Entidad correspondiente.</p> <p>II. Capacitación en temas de ética, integridad y prevención de conflictos de intereses.</p> <p>III. Seguimiento y evaluación de la implementación y cumplimiento al Código de Conducta de la Dependencia o Entidad.</p> <p>IV. Identificación, pronunciamiento, impulso y seguimiento a las acciones de mejora para la prevención de incumplimientos a los valores, principios y a las reglas de integridad.</p> <p>V. Emisión de opiniones y recomendaciones no vinculantes derivadas del conocimiento de denuncias, por actos presuntamente contrarios o violatorios del Código de Ética, el Código de Conducta o las reglas de integridad para el ejercicio de la Función Pública.</p> <p>5.- De la coordinación entre Secretaría y los Comités. La Secretaría será el vínculo con los Comités. La coordinación entre ambos, fomentará la implementación de la política pública de integridad a través de la capacitación, sensibilización y difusión del Código de Ética y el Código de Conducta.</p> <p>La generación de información y la realización de acciones por parte de los Comités permitirán la evaluación del comportamiento ético de quienes laboren en el servicio público en la Dependencia o Entidad correspondiente, así como identificar, proponer y fortalecer acciones en materia de ética e integridad para prevenir conductas contrarias a las disposiciones que rigen el ejercicio de la función pública, así como de conflictos de intereses de personas servidoras públicas de la Administración Pública Estatal, en el ejercicio de sus funciones.</p> <p>7.- Del cumplimiento de las acciones. De manera anual, la Secretaría o los Órganos Internos de Control de las Dependencias y Entidades, programarán, coordinarán, y darán seguimiento al cumplimiento de las acciones que realicen las Dependencias y entidades para fortalecer la cultura organizacional en las materias de ética, integridad pública y prevención de conflictos de interés.</p> <p>34.- De las funciones del Comité. Corresponden al Comité, las funciones siguientes: [...]</p> <p>II. Elaborar, revisar y actualizar el Código de Conducta. El Comité deberá considerar en la elaboración del Código de Conducta lo siguiente:</p> <p>a. Destacar el compromiso de la Dependencia o Entidad con la ética, la integridad, la prevención de los conflictos de intereses, la prevención de conductas discriminatorias y de hostigamiento sexual y acoso sexual, y la no tolerancia a la corrupción. [...]</p> <p>d. Destacar, aquellos principios valores que resulten indispensables observar en la Dependencia o Entidad, por estar directamente vinculados con la misión, visión, atribuciones y funciones de la Dependencia o Entidad. Establecer acciones específicas para delimitar las conductas que pudieran presentarse a quienes laboran en el servicio público que desempeñan empleos, cargos o comisiones en las áreas sensibles identificadas.</p> <p>Se deberá evaluar de forma anual, el resultado de la instrumentación de las acciones específicas y en atención a los resultados, realizar las modificaciones que se consideren procedentes a las acciones correspondientes.</p> <p>e. Agregar valores o principios específicos cuya observancia resulta indispensable en la Dependencia o Entidad, asimismo podrá incorporar todos aquellos valores, principios o reglas de integridad que no se encuentran previstos en el Código de Ética pero que resultan esenciales para el cumplimiento de la misión y visión de la Dependencia o Entidad correspondiente.</p>
NL	No	No	No
OAX	No	No	No
PUE	Sí	No	<p>Enfocan la prevención en la observancia que otorguen las y los servidores públicos de la administración pública estatal al Código de Ética, al Código de Conducta y las Reglas de Integridad, y las funciones que ejerzan los comités de ética. En apoyo de lo anterior, se cita lo dispuesto en los siguientes lineamientos:</p>

**Cuadro 5** Lineamientos generales por entidad (*continuación*)

Entidad	¿Cuenta con lineamientos generales?	¿Regulan la prevención?	Forma en la que regulan la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción
PUE	Sí	No	<p><b>CAPÍTULO II</b>  <b>OBJETO DEL COMITÉ</b>                      El Comité tendrá como objeto el fomento de la ética y la integridad pública para lograr una mejora constante del clima y cultura organizacional de las Dependencias y Entidades. Tal mejora se materializará a través de la instrumentación de las siguientes acciones permanentes:                      [...]                 </p> <p><b>IV.</b> Identificación, pronunciamiento, impulso y seguimiento a las acciones de mejora para la prevención de incumplimientos a los valores, principios y a las reglas de integridad, [...]</p> <p><b>CAPÍTULO IV</b>  <b>VINCULACIÓN Y COORDINACIÓN</b>                      La Unidad de Ética, es la instancia encargada de coordinar las acciones necesarias para la observancia del presente Acuerdo, cumplir con las funciones establecidas en el mismo; así como ser el vínculo entre la Secretaría de la Función Pública y cada Comité, misma que está conformada por las personas Titulares de la Dirección de Normas y Procedimientos y la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control, siendo la primera normativa y la segunda operativa, cuyos nombramientos serán emitidos por la persona Titular de la Secretaría de la Función Pública.                      [...]                 </p> <p>De manera anual, la Unidad de Ética programará, coordinará, dará seguimiento y realizará una evaluación del cumplimiento de las acciones que realicen las Dependencias y Entidades para fortalecer la cultura organizacional en las materias de ética, integridad pública y prevención de conflictos de interés.</p> <p>La evaluación permitirá identificar, proponer y fortalecer acciones en materia de ética e integridad para prevenir conductas contrarias a las disposiciones que rigen el ejercicio de la función pública, así como de Conflicto de Interés del Servidor Público, en el ejercicio de sus funciones.</p> <p><b>CAPÍTULO VII</b>  <b>PRINCIPIOS, CRITERIOS Y FUNCIONES DEL COMITÉ</b>                      [...]                 </p> <p><b>2. Funciones del Comité</b>                      [...]                 </p> <p><b>c)</b> Elaborar, revisar y actualizar el Código de Conducta.                      [...]</p> <p><b>IV.</b> Destacar, en la introducción, aquellos principios y valores que resulten indispensables observar en la dependencia o entidad, por estar directamente vinculados con la misión, visión, atribuciones y funciones de la misma.</p> <p>El Comité, las Dependencias y Entidades coadyuvarán en la implementación de las acciones a que hace referencia el artículo 15 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, a fin de participar en el cumplimiento de los principios y obligaciones que la legislación impone al Servidor Público.</p> <p>Realizado lo anterior, el Comité deberá establecer acciones específicas para delimitar las conductas que pudieran presentarse a quienes laboran en el servicio público que desempeñan empleos, cargos o comisiones en las áreas sensibles identificadas.</p> <p>Asimismo, de manera anual, la Unidad de Ética deberá evaluar el resultado de la instrumentación de las acciones específicas y en atención a los resultados, realizar las modificaciones que se consideren procedentes a las acciones correspondientes;</p> <p><b>e)</b> Determinar, conforme a los criterios que establezca la Unidad de Ética, los indicadores de cumplimiento de los Códigos de Ética y de Conducta, así como el método para medir y evaluar anualmente los resultados obtenidos. Los resultados y su evaluación se difundirán en el portal de Internet de la dependencia o entidad, en el apartado Integridad Pública;</p> <p><b>f)</b> Participar con la Unidad de Ética en la evaluación anual del cumplimiento de los Códigos de Ética y de Conducta, a través del mecanismo que ésta determine;                      [...]</p>

**Cuadro 5** Lineamientos generales por entidad (*continuación*)

Entidad	¿Cuenta con lineamientos generales?	¿Regulan la prevención?	Forma en la que regulan la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción
PUE	Sí	No	<p>i) Formular observaciones y recomendaciones en el caso de denuncias derivadas del incumplimiento al Código de Ética, al Código de Conducta o las Reglas de Integridad, que consistirán en un pronunciamiento imparcial no vinculatorio, y que se harán del conocimiento de los servidores públicos involucrados, de sus superiores jerárquicos y, en su caso, de las autoridades de la dependencia o entidad.</p> <p>Las observaciones y recomendaciones que formule el Comité podrán consistir en propuestas y acciones para corregir y mejorar el clima organizacional a partir de la deficiencia identificada en la Denuncia de la que tome conocimiento el Comité. Esta podrá implementarse en el área administrativa o unidad en la que se haya generado la Denuncia a través de acciones de capacitación, en coordinación con la Unidad de Ética, de sensibilización y difusión específicas y orientadas a prevenir la futura comisión de conductas que resulten contrarias al Código de Ética, al Código de Conducta y a las Reglas de Integridad.</p>
QRO	No	No	No
ROO	Sí	No	<p>Enfocan la prevención en la observancia que otorguen las y los servidores públicos de la administración pública estatal al Código de Ética, al Código de Conducta y las Reglas de Integridad, y las funciones que ejerzan los comités de ética. En apoyo de lo anterior, se cita lo dispuesto en los siguientes artículos:</p> <p><b>Artículo 14.</b> Considerando los principios y valores contenidos en el Código de Ética, el Código de Conducta y las Reglas de Integridad, el COEPCI participará en la elaboración, revisión y actualización de la propuesta del Código de Conducta que oriente y dé certeza plena a sus servidores públicos sobre el comportamiento ético al que deben sujetarse en su quehacer cotidiano, prevengan conflictos de interés, y que delimiten su actuación en situaciones específicas que pueden presentarse conforme a las tareas, funciones o actividades que involucra la operación y cumplimiento de los planes y programas de la dependencia o entidad a la que pertenecen, así como a las áreas y procedimientos que involucren riesgos de posibles actos de corrupción. [...]</p> <p><b>Artículo 15.</b> Corresponden al COEPCI, las funciones siguientes:</p> <p>I. Enriquecer y validar la propuesta del Código de Conducta, para ser presentada al titular de la institución, para su aprobación.</p> <p>El COEPCI deberá vigilar que se considere en la elaboración del Código de Conducta lo siguiente:</p> <p><b>a)</b> El comportamiento ético al que deben sujetarse los servidores públicos en su quehacer cotidiano, que prevengan conflictos de interés, y que delimiten su actuación en situaciones específicas que pueden presentarse conforme a las tareas, funciones o actividades que involucra la operación y el cumplimiento de los planes y programas de la dependencia o entidad a la que pertenecen, así como las áreas y procesos que involucren riesgos de posibles actos de corrupción; [...]</p> <p><b>d)</b> Introducción, en la que se destaquen aquellos valores que resulten indispensables observar en la dependencia o entidad, por estar directamente vinculados con situaciones específica que se presentan o pueden presentarse a los servidores públicos en desempeño de sus empleos, cargos, comisiones o funciones, considerando el resultado del diagnóstico que en la dependencia o entidad se haya integrado conforme a lo previsto en el artículo 15 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. [...]</p> <p><b>IV.</b> Proponer controles y actividades para administrar adecuadamente los riesgos por actos de corrupción en la dependencia o entidad; [...]</p> <p><b>X.</b> Determinar conforme los criterios que establezca la Unidad los indicadores de cumplimiento de los Códigos de Ética, de Conducta y las Reglas de Integridad, así como el método para medir y evaluar anualmente los resultados obtenidos. Los resultados y su evaluación se difundirán en la página de Internet de la dependencia o entidad;</p> <p><b>XI.</b> Participar con la Unidad en la evaluación anual del cumplimiento del Código de Ética, de Conducta y las Reglas de Integridad para el ejercicio de la Función Pública;</p>
SLP	Sí	No	<p>Enfocan la prevención en la observancia que otorguen las y los servidores públicos de la administración pública estatal al Código de Ética, al Código de Conducta y las Reglas de Integridad, y las funciones que ejerzan los comités de ética. En apoyo de lo anterior, se cita lo dispuesto en los siguientes lineamientos:</p>

**Cuadro 5** Lineamientos generales por entidad ( *continuación* )

Entidad	¿Cuenta con lineamientos generales?	¿Regulan la prevención?	Forma en la que regulan la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción
SLP	Sí	No	<p><b>6. Principios, Criterios y Funciones</b></p> <p><b>De los Principios y Criterios</b></p> <p>Tomando en cuenta los principios y valores contenidos en el Código de Ética y las Reglas de Integridad, el Comité elaborará la propuesta de Código de Conducta, de mecanismos que oriente y dé certeza plena a sus servidores públicos sobre el comportamiento ético al que deben sujetarse en su quehacer cotidiano, que prevengan conflictos de interés, y que delimiten su actuación en situaciones específicas que pueden presentarse conforme a las tareas, funciones o actividades que involucra la operación y el cumplimiento de los planes y programas de la dependencia o entidad a la que pertenecen, así como las áreas y procesos que involucren riesgos de posibles actos de corrupción.</p> <p>[...]</p> <p><b>De las Funciones</b></p> <p>Corresponden al Comité, las funciones siguientes:</p> <p>[...]</p> <p><b>d)</b> Participar en la elaboración, revisión y de actualización del Código de Conducta, así como vigilar la aplicación y cumplimiento del mismo.</p> <p>El Comité deberá considerar en la elaboración del Código de Conducta lo siguiente:</p> <p><b>I.</b> El comportamiento ético al que deben sujetarse los servidores públicos en su quehacer cotidiano, que prevengan conflictos de interés, y que delimiten su actuación en situaciones específicas que pueden presentarse conforme a las tareas, funciones o actividades que involucra la operación y el cumplimiento de los planes y programas de la dependencia o entidad a la que pertenecen, así como las áreas y procesos que involucren riesgos de posibles actos de corrupción;</p> <p>[...]</p> <p><b>e)</b> Determinar, conforme a los criterios que establezca la Unidad, los indicadores de cumplimiento de los Códigos de Ética y de Conducta, así como el método para medir y evaluar anualmente los resultados obtenidos. Los resultados y su evaluación se difundirán en la página de Internet de la dependencia o entidad;</p> <p><b>f)</b> Participar con la Unidad en la evaluación anual del cumplimiento de los Códigos de Ética y de Conducta;</p>
SIN	No	No	No
SON	Sí	No	<p>Enfocan la prevención en la observancia que otorguen las y los servidores públicos de la administración pública estatal al Código de Ética, al Código de Conducta y las Reglas de Integridad, y las funciones que ejerzan los comités de ética, aunque se identifica una genérica contenida en el lineamiento 36, inciso r). En apoyo de lo anterior, se cita lo dispuesto en los siguientes lineamientos:</p> <p><b>36.</b> Corresponden al Comité, las funciones siguientes:</p> <p>[...]</p> <p><b>b)</b> Elaborar, revisar y actualizar el Código de Conducta.</p> <p>[...]</p> <p><b>ii)</b> Vincular los principios rectores, valores y reglas de integridad contenidos en el Código de Ética, con la misión, visión, objetivos y atribuciones de la dependencia o entidad en particular;</p> <p><b>iii)</b> Especificar la forma en que las personas servidoras públicas aplicarán los principios, valores y reglas de integridad, contenidos en el Código de Ética;</p> <p>[...]</p> <p><b>d)</b> Establecer los mecanismos que empleará para fomentar y vigilar la aplicación y cumplimiento del Código de Ética y Código de Conducta entre las y los servidores públicos de la dependencia o entidad correspondiente;</p> <p><b>e)</b> Determinar, conformes a los criterios que establezca la Unidad de Ética, los indicadores de cumplimiento de los Códigos de Ética y de Conducta, así como el método para medir y evaluar anualmente los resultados obtenidos. Los resultados y su evaluación se difundirán en el portal de Internet de la dependencia o entidad;</p> <p><b>f)</b> Participar con la Unidad de Ética, en la evaluación anual del cumplimiento de los Códigos de Ética y de Conducta, a través del mecanismo que ésta determine.</p> <p>[...]</p> <p><b>l)</b> Participar con las autoridades competentes para identificar y delimitar conductas que en situaciones específicas deban observar las personas en el desempeño de un empleo, cargo, comisión o función.</p> <p>[...]</p>

**Cuadro 5** Lineamientos generales por entidad (*continuación*)

Entidad	¿Cuenta con lineamientos generales?	¿Regulan la prevención?	Forma en la que regulan la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción
SON	Sí	No	<p><b>r)</b> Coadyuvar en la implementación de las acciones a que hace referencia el artículo 15 de la Ley Estatal de Responsabilidades, a fin de participar en el cumplimiento de los principios y obligaciones que la Ley impone a las personas servidoras públicas.</p> <p>Realizado lo anterior, el Comité deberá establecer acciones específicas para delimitar las conductas que pudieran presentarse a quienes laboran en el servicio público que desempeñan empleos, cargos o comisiones en las áreas sensibles identificadas;</p>
TAB	Sí	No	<p>Enfocan la prevención en la observancia que otorguen las y los servidores públicos de la administración pública estatal al Código de Ética, al Código de Conducta y las Reglas de Integridad, y las funciones que ejerzan los comités de ética. En apoyo de lo anterior, se cita lo dispuesto en los siguientes lineamientos:</p> <p><b>6. Principios, Criterios y Funciones</b> <b>De los Principios y Criterios</b></p> <p>Tomando en cuenta los principios y valores contenidos en el Código de Ética y las Reglas de Integridad, el Comité elaborará la propuesta de Código de Conducta que oriente y dé certeza plena a sus servidores públicos sobre el comportamiento ético al que deben sujetarse en su quehacer cotidiano, que prevengan conflicto de interés, y que delimiten su actuación en situaciones específicas que pueden presentarse conforme a las tareas, funciones o actividades que involucra la operación y el cumplimiento de los planes y programas de la dependencia o entidad a la que pertenecen, así como las áreas y procesos que involucren riesgos de posibles actos de corrupción.</p> <p>[...]</p> <p>Corresponden al Comité, las funciones siguientes:</p> <p>[...]</p> <p><b>d)</b> Elaborar, revisar y actualizar el Código de Conducta, así como vigilar la aplicación y cumplimiento del mismo.</p> <p>El Comité deberá considerar en la elaboración del Código de Conducta lo siguiente:</p> <p><b>I.</b> El comportamiento ético al que deben sujetarse los servidores públicos en su quehacer cotidiano, que prevengan conflicto de interés, y que delimiten su actuación en situaciones específicas que pueden presentarse conforme a las tareas, funciones o actividades que involucra la operación y el cumplimiento de los planes y programas de la dependencia o entidad a la que pertenecen, así como las áreas y procesos.</p> <p>[...]</p> <p><b>IV.</b> Introducción, en la que se destaquen aquellos valores que resulten indispensables observar en la dependencia o entidad, por estar directamente vinculados con situaciones específicas que se presentan o pueden presentarse a los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo, comisión o función, considerando el resultado del diagnóstico que en la dependencia o entidad se haya integrado conforme a lo previsto en el artículo 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas;</p> <p>[...]</p> <p><b>e)</b> Determinar, conforme a los criterios que establezca la Unidad, los indicadores de cumplimiento de los Códigos de Ética y de Conducta, así como el método para medir y evaluar anualmente los resultados obtenidos. Los resultados y su evaluación se difundirán en la página de Internet de la dependencia o entidad;</p> <p><b>f)</b> Participar con la Unidad en la evaluación anual del cumplimiento de los Códigos de Ética y de Conducta;</p>
TAM	Sí	No	<p>Enfocan la prevención en la observancia que otorguen las y los servidores públicos de la administración pública estatal al Código de Ética, al Código de Conducta y las Reglas de Integridad, y las funciones que ejerzan los comités de ética. En apoyo de lo anterior, se cita lo dispuesto en los siguientes artículos:</p> <p><b>CAPÍTULO II</b> <b>DE LAS ATRIBUCIONES DEL COMITÉ</b> <b>Artículo 3.</b> El Comité tiene como funciones:</p> <p>[...]</p> <p><b>III.</b> Elaborar el Código de Conducta y Prevención de Conflictos de Interés de la Dependencia o Entidad conforme a la Guía publicada para el caso y difundirlo amplia y periódicamente junto con el Código de Ética de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas y las Reglas de Integridad, a todo el personal adscrito a efecto de que lo conozcan y pongan en práctica.</p>

**Cuadro 5** Lineamientos generales por entidad ( *continuación* )

Entidad	¿Cuenta con lineamientos generales?	¿Regulan la prevención?	Forma en la que regulan la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción
TAM	Sí	No	<p>Difundir amplia y periódicamente el Código de Ética de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas y el Código de Conducta y Prevención de Conflictos de Interés de la Dependencia o Entidad, así como las Reglas de Integridad, a todo el personal adscrito, a efecto de que se pongan en práctica.</p> <p><b>IV.</b> Verificar periódicamente por conducto de los titulares de las distintas áreas que conforman la Dependencia o Entidad, el cumplimiento de las normas contenidas en los Códigos de Ética y Conducta. [...]</p> <p><b>XI.</b> Diseñar y autorizar la aplicación de los instrumentos de evaluación que considere necesarios para verificar la adopción de los valores y principios éticos en los servidores públicos de todas las Dependencias y Entidades.</p> <p><b>CAPÍTULO VI</b> <b>DE LAS PREGUNTAS, INQUIETUDES Y/O SOLICITUDES DE ORIENTACIÓN</b> <b>Artículo 22.</b> La aplicación del Código de Ética de los Servidores Públicos y del Código de Conducta y prevención de conflictos de interés, inicia con la aceptación de los mismos, lo cual se manifiesta expresamente en la carta compromiso suscrita por cada uno de los Servidores Públicos.</p> <p>El proceso para emitir recomendaciones se inicia con la recepción de las preguntas, inquietudes y/o solicitudes de orientación que se realicen a través de la línea telefónica o correo electrónico mencionados en el Código, o bien de forma directa mediante escrito dirigido al Presidente del Comité de Ética y Conducta.</p> <p>Recibida la pregunta, inquietudes y/o solicitud de orientación, se turnará al Comité de Ética para que en sesión Ordinaria o Extraordinaria, según sea el caso, se analice y se tomen los acuerdos respectivos para emitir las recomendaciones necesarias.</p> <p>Las recomendaciones serán en el sentido preventivo y se comunicarán al superior jerárquico del Servidor Público involucrado para que tome las medidas necesarias a modo de la conducta riesgosa detectada a través de las preguntas, inquietudes y/o solicitudes de orientación.</p>
TLAX	No	No	No
VER	Sí	No	<p>Enfocan la prevención en la observancia que otorguen las y los servidores públicos de la administración pública estatal al Código de Ética, al Código de Conducta y las Reglas de Integridad, y las funciones que ejerzan los comités de ética. En apoyo de lo anterior, se cita lo dispuesto en los siguientes artículos:</p> <p><b>CAPÍTULO II</b> <b>De las Atribuciones del Comité</b> <b>Artículo 3.</b> El Comité tiene como funciones: [...]</p> <p><b>III.</b> Promover los principios, valores y conductas establecidas en el Acuerdo, el Código y Reglas de Integridad utilizando los diversos medios y recursos con los que cuente la dependencia o entidad;</p> <p><b>IV.</b> Instrumentar y promover acciones para la difusión, capacitación y sensibilización en materia de ética e Integridad a todo el personal de la dependencia o entidad, por medios propios o asistiendo a lo convocado por la Contraloría;</p> <p><b>V.</b> Vigilar la aplicación y cumplimiento del Acuerdo, Código y Reglas de Integridad; [...]</p> <p><b>IX.</b> Establecer los mecanismos que empleará para verificar la aplicación y cumplimiento del Acuerdo, Código y Reglas de Integridad entre los servidores públicos de la dependencia o entidad; [...]</p> <p><b>XI.</b> Identificar, impulsar y seguimiento a las acciones de mejora para la prevención de incumplimientos a los valores, principios y a las reglas de integridad; [...]</p> <p><b>XIII.</b> Formular observaciones y recomendaciones derivadas del incumplimiento al Acuerdo, Código y Reglas de Integridad, que consistirán en un pronunciamiento imparcial no vinculatorio, y que se harán del conocimiento del o los servidores públicos involucrados y de sus superiores jerárquicos.</p>

**Cuadro 5** Lineamientos generales por entidad (*continuación*)

Entidad	¿Cuenta con lineamientos generales?	¿Regulan la prevención?	Forma en la que regulan la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción
VER	Sí	No	<p>Las observaciones y recomendaciones que formule el Comité podrán consistir en una propuesta de mejora y de acciones para corregir y mejorar el clima organizacional a partir de la deficiencia identificada en la denuncia de la que tome conocimiento el Comité, dicha propuesta podrá implementarse en el área administrativa en la que se haya generado la denuncia a través de acciones de capacitación, de sensibilización orientadas a prevenir la futura comisión de conductas que resulte contrarias al Acuerdo, Código y Reglas de Integridad.</p>
YUC	Sí	No	<p>Enfocan la prevención en la observancia que otorguen los servidores públicos de la administración pública estatal al Código de Ética, al Código de Conducta y Reglas de Integridad, y las funciones que ejerzan los comités de ética. En apoyo de lo anterior, se cita lo dispuesto en los siguientes artículos:</p> <p><b>Capítulo II</b> <b>Objeto e integración del comité</b></p> <p><b>Artículo 5. Objeto de los comités</b> Los comités tienen por objeto el fomento de la ética y la integridad pública para lograr una mejora constante en la cultura organizacional de las dependencias y entidades en las que se encuentren constituidos, así como de la recepción de quejas por falta de integridad.</p> <p>Los comités de ética instrumentarán las acciones en materia de ética, de integridad pública y de prevención de conflictos de interés.</p> <p><b>Artículo 6. Atribuciones de los comités</b> Los comités, para el cumplimiento de su objeto, tendrán las siguientes atribuciones:</p> <p>[...]</p> <p><b>VI.</b> Elaborar, revisar y actualizar, en su caso, el código de conducta de la dependencia o entidad.</p> <p>El comité deberá considerar en la elaboración del código de conducta lo siguiente:</p> <p><b>a)</b> Especificar, de manera puntual y concreta, la forma en que los servidores públicos aplicarán los principios, valores y reglas de integridad contenidas en el código de ética.</p> <p><b>b)</b> Destacar el compromiso de la dependencia o entidad con la ética, la integridad, la prevención de los conflictos de interés, la prevención de conductas discriminatorias, de hostigamiento, acoso sexual y la no tolerancia a la corrupción.</p> <p>[...]</p> <p><b>XII.</b> Formular observaciones o recomendaciones en el caso de quejas por falta de integridad derivadas del incumplimiento al código de ética o a los códigos de conducta.</p> <p>Las observaciones y recomendaciones consistirán en un pronunciamiento imparcial no vinculatorio, las cuales se harán del conocimiento del servidor público involucrado y de su superior jerárquico.</p> <p>Los comités podrán hacer en sus observaciones o recomendaciones, propuestas de mejora y de acciones para corregir y mejorar el ambiente organizacional a partir de la deficiencia identificada en la queja por falta de integridad de la que tome conocimiento.</p> <p><b>XIII.</b> Dar seguimiento al cumplimiento de las propuestas de mejora, emitidas en las observaciones o recomendaciones, y dejar constancia de su cumplimiento en el acta de la sesión correspondiente.</p> <p>[...]</p> <p><b>XV.</b> Informar al comité de control interno las conductas contrarias al código de ética y a los códigos de conducta, para establecer, en su caso, los controles en los procesos de las unidades administrativas o áreas en donde se detectaron.</p> <p><b>Artículo 51.</b> Seguimiento de acciones</p>

**Cuadro 5** Lineamientos generales por entidad ( *continuación* )

Entidad	¿Cuenta con lineamientos generales?	¿Regulan la prevención?	Forma en la que regulan la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción
YUC	Sí	No	<p>El Departamento de Comunicación y Vinculación de la secretaría podrá realizar un seguimiento de las acciones que realicen las dependencias y entidades con el fin de fomentar la cultura organizacional en materia de ética, integridad pública y prevención de conflictos de interés.</p> <p>El resultado de la evaluación se difundirá a través del sistema informático que para tal efecto establezca la secretaría.</p>
ZAC	Sí	No	<p>Enfocan la prevención en la observancia que otorguen las y los servidores públicos de la administración pública estatal al Código de Ética, al Código de Conducta y las Reglas de Integridad, y las funciones que ejerzan los comités de ética. En apoyo de lo anterior, se cita lo dispuesto en los siguientes lineamientos:</p> <p><b>De los Principios y Criterios</b></p> <p><b>6.</b> Tomando en cuenta los principios y valores contenidos en el Código de Ética y las Reglas de Integridad, el Comité elaborará la propuesta de Código de Conducta que oriente y dé certeza plena a sus servidores públicos sobre el comportamiento ético al que deben sujetarse en su quehacer cotidiano, que prevengan conflictos de interés, y que delimiten su actuación en situaciones específicas que pueden presentarse conforme a las tareas, funciones o actividades que involucran la operación y el cumplimiento de los planes y programas de la Dependencia o Entidad a la que pertenecen, así como las áreas y procesos que involucren riesgos de posibles actos de corrupción. [...]</p> <p><b>7.</b> Corresponden al Comité, las funciones siguientes: [...]</p> <p><b>IV.</b> Participar en la elaboración, revisión y actualización del Código de Conducta, así como vigilar la aplicación y cumplimiento del mismo;</p> <p>El Comité deberá considerar en la elaboración del Código de Conducta lo siguiente:</p> <p><b>a)</b> El comportamiento ético al que deben sujetarse los servidores públicos en su quehacer cotidiano, que prevengan conflictos de interés, y que delimiten su actuación en situaciones específicas que pueden presentarse conforme a las tareas, funciones o actividades que involucra la operación y el cumplimiento de los planes y programas de la Dependencia o Entidad a la que pertenecen, así como las áreas y procesos que involucren riesgos de posibles actos de corrupción; [...]</p> <p><b>V.</b> Determinar, conforme a los criterios que establezca la Dirección, los indicadores de cumplimiento de los Códigos de Ética y de Conducta, así como el método para medir y evaluar anualmente los resultados obtenidos. Los resultados y su evaluación se difundirán en la página de Internet de la dependencia o entidad;</p> <p><b>VI.</b> Participar con la Dirección en la evaluación anual del cumplimiento de los Códigos de Ética y de Conducta;</p>

**Fuente:**  
Elaboración propia.







**Ana Elena Fierro Ferráez**  
**Adriana Nichte Ha Burgos Rojo**

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS

# CAPÍTULO 4

## RETOS DEL SISTEMA DE JUSTICIA EN EL ENTRAMADO LEGAL DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN: GARANTÍAS AL DEBIDO PROCESO EN EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

### INTRODUCCIÓN

**E**l fenómeno de la corrupción es una carga de la que aún no logramos liberarnos en México. Si bien se trata de un fenómeno multifactorial que conlleva a la captura de los puestos y las decisiones públicas (Merino, 2013: 135-156), uno de sus aspectos más preocupantes es la comisión de actos ilegales, como: tráfico de influencias, peculado, enriquecimiento ilícito y nepotismo, que se han convertido en prácticas cotidianas del quehacer público. Lo que prevalece es la desconfianza entre autoridades y ciudadanía dada la percepción creciente de impunidad. De acuerdo con los resultados de la décima edición del Barómetro Global de la Corrupción: América Latina y el Caribe (Transparencia Internacional, 2019), la mayor parte de las personas en la región consideran que sus gobiernos no hacen lo suficiente para abordar el problema y que los niveles de corrupción aumentaron en los últimos 12 meses (Transparencia Internacional, 2019). El barómetro, publicado por Transparencia Internacional, presenta un amplio conjunto de datos de opinión pública sobre corrupción, así como la experiencia directa de la ciudadanía con el soborno. Los datos de 2019 arrojan que en México 44% de la población sostiene que la corrupción aumentó en el año, 90% de las personas piensan que la corrupción en el gobierno es un problema grave y 34% de los usuarios y las usuarias de servicios públicos pagaron un soborno en los últimos 12 meses. Esto resulta en una gran desconfianza hacia las instituciones y los servidores y las servidoras públicos.

El fenómeno de la corrupción se inserta en otro de los grandes problemas del país y que la nueva administración ha puesto en el centro de su agenda: la desigualdad social y económica, en el que 48.8% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza por ingresos (Coneval, 2018). Ello pone de manifiesto que nos enfrentamos a un problema estructural en el que la desigualdad perpetúa las condiciones para que la corrupción y la impunidad prevalezcan (Sandoval, 2016), dado que las personas con menos recursos son a la vez quienes más dependen de los servicios públicos, tanto en educación como en salud; por ejemplo, son quienes frecuentemente son víctimas de actos de corrupción como soborno.<sup>1</sup> Desgraciadamente, desde los altos cargos de la administración pública y de la presidencia misma se ha optado por una estrategia de recortes presupuestales, reducción de sueldos de las servidoras y los servidores públicos y denostación de las burocracias, así como un uso político de los procedimientos de responsabilidad administrativa y penal para la persecución selectiva de los enemigos del gobierno, lo que, como muestran las mediciones internacionales, no ha logrado inhibir la comisión de actos ilícitos ni desarticular las redes de corrupción.

Este contexto resulta en detrimento del buen funcionamiento de los servicios públicos. Autores como Vandenableele, Breser, Selden y Behn han mostrado la importancia de la motivación correcta de las servidoras y los servidores públicos para el adecuado desempeño de sus funciones, el trato hacia ellos, así como los incentivos para su buen desempeño que afectan los procedimientos y las decisiones en los que están involucrados (Ritz *et al.*, 2017). De igual forma, estudios como los de Goldsmith y Kaariainen y Sirén muestran que la forma en la que los servidores y las servidoras públicos son tratados y capacitados al interior de las instituciones se replica en el trato que dan a la ciudadanía. Así, la percepción de las personas de haber sido tratadas con justicia depende no sólo de la legalidad de la actuación, sino de la forma en la que las autoridades emiten una decisión y explican sus efectos; de ahí la importancia de tener ambientes institucionales en los que se perciba un trato justo y se genere confianza (Goldsmith, 2005; Kaariainen y Sirén, 2011).

En México, la erosión en la confianza en el servicio público se ve agravada por la denostación que se hace de la labor de servidores y servidoras públicos desde las cabezas de la administración pública; por ejemplo, del personal médico al inicio de la pandemia.<sup>2</sup> Otra de las muestras más dramáticas de esta desconfianza es la renuencia de muchos ciudadanos y ciudadanas a asistir a los hospitales públicos durante la pandemia causada por la COVID-19, que ha resultado en que México presente uno de los índices más altos de mortandad (Kitroeff y Villegas, 2020).

En este escenario de desconfianza en el servicio público, uno de los aspectos que más ha preocupado son los beneficios ilegales que reciben los servidores y las servidoras públicos

---

1 A modo de ejemplo, ver “Resolución dictada por la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, dentro del expediente SE/07/2019/1Q1/AR” (Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro 2020).

2 La Secretaría de Gobernación reportó que durante la contingencia sanitaria para frenar la nueva cepa del coronavirus (COVID-19), al 28 de abril se habían registrado al menos 47 casos de agresiones contra personal de salud en 22 estados del país (Monroy, 2020).

al alejarse de la normativa y en detrimento del interés público (Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, 2015). Lo anterior resulta en que las reglas informales derivadas de la lealtad a líderes populares, clientelas y compadrazgos resulten más eficaces (Arellano, 2006) que las normas jurídicas para el desarrollo y la operación de los órganos públicos y sus transacciones con las y los particulares. Romper esta inercia social e institucional requiere de una nueva ética pública y de la sanción eficaz de las actuaciones que se alejan de la legalidad (Sandoval, 2016).

De ahí que, en la Política Nacional Anticorrupción,<sup>3</sup> el combate a la impunidad a través de la eficaz implementación de los procedimientos de enjuiciamiento y sanción de los hechos ilegales cometidos por servidores y servidoras públicos es pieza fundamental. En la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) se hizo hincapié en el diseño de un sistema normativo de responsabilidades administrativas que permitiera la investigación y sanción eficaz de las faltas administrativas, superando los defectos del sistema anterior al distinguir las faltas graves y leves, sujetar a las y los particulares que contraten con el gobierno a este régimen disciplinario, establecer un procedimiento que cumpla a cabalidad con el debido proceso y garantice la defensa adecuada de las personas sujetas a proceso.

Este sistema busca dar seguridad jurídica a los servidores y las servidoras públicos respecto de las conductas sancionables, las autoridades competentes y los procedimientos, a la vez que garantice la eficacia en el combate de actos de corrupción. Sin embargo, su implementación ha afrontado un conjunto de retos importantes. Este trabajo explora el avance en la implementación del nuevo sistema de responsabilidades administrativas y los obstáculos que ha enfrentado para garantizar a los servidores y las servidoras públicos el respeto de sus derechos y el debido proceso, de manera que sea un mecanismo que combata la impunidad a la vez que pueda tender un puente hacia la reconstrucción de la confianza entre servidores y servidoras públicos y ciudadanía.

## EL SERVICIO PÚBLICO

De acuerdo con O'Donnell, un Estado de Derecho debe albergar los principios de: democracia, como el ejercicio del poder por la mayoría que ha salido victoriosa en las elecciones; liberalismo, como la idea de la existencia de límites a la acción pública a partir del reconocimiento de derechos humanos universales; legalidad, en cuanto que nadie está por encima de la ley; y la República, que implica la existencia de la servidora y el servidor público como una actividad que se desarrolla por el bien común, siempre con sujeción a la ley e incluso sacrificando bienes personales (O'Donnell, 1999). Ello implica contar con un cuerpo burocrático con vocación de servicio que se entiende como brazo de la ley y que acepta a través de su nombramiento o toma de protesta estar sujeto a un sistema normativo que establece derechos y obligaciones particulares e incluso algunas

---

3 La Política Nacional Anticorrupción fue aprobada el 29 de enero de 2020 por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, en ella se define el rumbo estratégico para combatir el problema de la corrupción en México. Véase: <https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/>.

limitaciones a sus libertades (Prieto Álvarez, 2009). Otto Mayer define a este régimen como la relación de derecho público mediante la cual la persona coopera con el Estado, con la obligación general de regular su conducta conforme al interés público (Mayer, 1954). Estudiosos de las motivaciones de los servidores y las servidoras públicos coinciden en afirmar que existe, en la mayoría de las personas que forman parte de la burocracia, una vocación por contribuir a la toma de decisiones públicas y a procesos de decisión política, así como la disposición de sobreponer el interés público a sus intereses particulares. Se trata de personas que estiman que su deber es atender a la comunidad y que muestran un compromiso con la justicia social (Ritz *et al.*, 2017). Ello coincide con lo que la doctrina ha señalado: el deber del servicio público es la protección del interés público. De acuerdo con Weber, la servidora o el servidor público responsable es aquel que rinde cuentas de las consecuencias de sus actos, pues rige su conducta por un código moral o de ética y no por sus impulsos (Weber, s/f: 5-8). También enfatiza la necesidad de un actuar virtuoso de la burocracia al señalar que ésta funciona como una estructura jerarquizada, con relaciones de subordinación, en la que los altos mandos vigilan a los medios y bajos, y hay una relación de fidelidad del inferior al superior. A cambio de cierta seguridad y permanencia, existe una relación de obediencia entre ellos. Estas relaciones se guían por valores o virtudes compartidas, como la honestidad y la probidad (Weber, 2000: 56-70). Para Kelsen, las personas que conforman los órganos del Estado son identificables por las cualificaciones jurídicas impuestas por el orden jurídico. Esas cualificaciones son: la obligatoriedad del desempeño de la función, su carácter profesional y remunerado, su condición laboral y la existencia de un régimen específico de responsabilidades (1958). De modo que todo orden jurídico debe contar con un sistema normativo que establezca las responsabilidades de servidores y servidoras públicos, los procedimientos para sancionar los ilícitos cometidos a la vez que garantice el respeto a sus derechos.

En México, desgraciadamente, no hemos logrado consolidar un sistema de responsabilidades con estas cualidades. Durante buena parte del siglo xx, el servicio público se caracterizó por una administración de botín en la que la promoción y permanencia de los servidores y las servidoras públicos dependía de su lealtad a líderes políticos (Arellano y Hernández, 2016) y no a su desempeño. Ello dio pie a una administración sin vigilancia ni control, con deficientes mecanismos de rendición de cuentas y una creciente corrupción (Dussauge, 2005). El proceso de democratización que vivimos las primeras dos décadas del siglo xxi puso en la mira este problema y a través de la presión de la sociedad civil organizada se iniciaron un conjunto de reformas al orden jurídico tendentes a lograr una profesionalización del servicio público,<sup>4</sup> sistemas de transparencia (Merino, 2005), de rendición de cuentas (Morales Canales, 2015) y combate a la corrupción (Fierro, 2017) robustos y eficaces. Dentro de esta tendencia se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, el cual busca terminar con la sujeción de la servidora y el servidor público por lealtades políticas y establecer un conjunto de garantías para su desempeño adecuado; entre ellas, un proceso de responsabilidad administrativa que cumpla con todas las formalidades del

---

4 Sobre este tema, véase: Pardo (2009), Ingraham (1995), Peters y Pierre (2004), y Suleiman (2013).

procedimiento y preserve sus derechos procesales de acuerdo con los estándares del derecho administrativo sancionador.

## SISTEMA NORMATIVO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

El sistema de responsabilidades<sup>5</sup> se basa en la idea de que toda persona debe responder por sus actos. Parte del concepto de responsabilidad como el hacerse cargo de la propia conducta, apegado a ciertos principios éticos. Se trata de una virtud que estimamos deseable en quienes se desempeñan como funcionarios, funcionarias, servidores o servidoras públicos (Bovens *et al.*, 1998: 115-119). La finalidad de este sistema es que se apeguen a estas virtudes al regular como ilícitas las conductas que se alejen de ellas. Son procedimientos disciplinarios de aplicación del derecho administrativo sancionador, cuyo propósito es incentivar el actuar virtuoso de los servidores y las servidoras públicos. Así, su objeto son las conductas de servidores y servidoras públicos, y el juez o la jueza debe determinar si han materializado conductas tipificadas como antijurídicas o ilícitas, a fin de reprimirlas mediante el poder coactivo del derecho. La justificación del sistema de responsabilidad se basa en el poder de represión disciplinaria que permite al Estado corregir las faltas de los servidores y las servidoras públicos, encauzando su conducta a un actuar virtuoso (Serra Rojas, 1977: 247). Se trata de un régimen específico de responsabilidad que genera una situación especial de sujeción de la servidora o el servidor público que ha infringido la ley al cometer una falta o haber causado una pérdida o un daño al erario. Esto provoca diversos tipos de responsabilidad: la penal, la administrativa y la resarcitoria; se trata de supuestos normativos que buscan asegurar una conducta honesta de los funcionarios, las funcionarias, los servidores y las servidoras públicos (Fraga, 1973). Los procedimientos de responsabilidad administrativa se fundan en la potestad sancionadora, que, de acuerdo con García Enterría, se refiere a la sujeción especial o de subordinación entre la empleada o el empleado público y su superior jerárquico. Se trata de una potestad del Estado cuyo fin es mantener la disciplina al interior de las instituciones públicas. La peculiaridad de las sanciones administrativas reside en dos elementos: el reconocimiento de titularidad del gobierno, derivada del actuar en su propio ámbito interno al tutelar su propia organización y funcionamiento, y la estimación como ilícitos sancionables de conductas

---

5 Este trabajo parte de la distinción del orden jurídico, entendido como el conjunto de normas cuya unidad ha sido constituida en cuanto todas tienen el mismo fundamento de validez; es decir, una norma de la cual deriva la validez de todas las normas del orden jurídico. Las normas pertenecientes a un orden jurídico han sido producidas con las condiciones y bajo los procedimientos establecidos en la norma suprema (Kelsen, 1989). En contraposición con el sistema jurídico, que es el subconjunto de normas dentro de un orden jurídico que vale en un momento determinado con un fin concreto. Esta definición de sistema deviene de una concepción del derecho estructural en la que un sistema jurídico se reconoce como parte de un orden jurídico por tener el mismo fundamento de validez al ser creado conforme la norma suprema de ese orden jurídico, pero se distingue al estar especializado en una materia o área del derecho determinada, lo que se identifica a través de sus ámbitos de validez (personal, material, espacial y temporal) (Atienza, 1987: 47-49).

valoradas con criterios deontológicos (García de Enterría, 1976) y tipificadas dentro del orden jurídico como delitos o ilícitos. Por tanto, el sistema de responsabilidades busca generar, a través del derecho, un esquema de incentivos para que los servidores y las servidoras públicos actúen de conformidad con los principios que rigen la actuación pública, preservando sus derechos y con garantía de seguridad jurídica, como todas las personas que integran un Estado de Derecho.

Es importante tener en cuenta que, si bien el sistema de responsabilidades rige a un conjunto de personas que voluntariamente se ha sujetado a un régimen especial, éste forma parte del Estado de Derecho y por tanto está acotado por los principios de legalidad y el reconocimiento de los derechos humanos como límites de la acción pública. Siguiendo a Roldan Xopa, la aplicación de normas cuyo fin es garantizar el actuar probo y honesto de los servidores y las servidoras públicos debe regirse por el principio de legalidad y el debido proceso; para ello, el sistema de responsabilidades debe determinar con claridad la conducta antijurídica y, dentro del procedimiento, el juez o la jueza tendrá que comprobar la existencia de un daño o perjuicio, el nexo entre la conducta y el daño, y la sanción correspondiente, con apego a las formalidades del procedimiento (Roldan Xopa, 2014). De ahí que, el sistema de responsabilidades, como toda aplicación coactiva del derecho, debe cumplir con el debido proceso y las garantías que dotan de seguridad jurídica, de modo que las personas que pertenecen al servicio público puedan desempeñarse en un ambiente de confianza. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en México ha enfatizado que el derecho administrativo sancionador debe apegarse a todos los principios del debido proceso: presunción de inocencia, defensa adecuada, presentación de la causa y las pruebas, audiencia y reserva de ley (Derecho Administrativo Sancionador 2014: 572; Suprema Corte de Justicia de la Nación 2014: p. 41).

Siguiendo lo señalado por la doctrina y la jurisprudencia, la reforma constitucional que creó el Sistema Nacional Anticorrupción tuvo entre sus principales objetivos el fortalecimiento del sistema de responsabilidades administrativas con el fin de garantizar su eficacia y combatir la impunidad. Así, el nuevo sistema de responsabilidades amplió a los sujetos al incluir no sólo a todo servidor y servidora público, sino también a las y los particulares que manejen recursos públicos o contraten con órganos del Estado. Asimismo, estableció la separación entre autoridades investigadoras y substanciadoras, sentó las bases para que se respete la defensa adecuada y el debido proceso, además de hacer la distinción entre faltas graves y no graves, estableciendo que la sanción de estas últimas corresponde a los tribunales administrativos.<sup>6</sup> De esta forma, el sistema normativo de

---

6 El artículo 3° de la Ley General de Responsabilidades Administrativas precisa quiénes fungen como autoridad investigadora y quiénes como autoridad substanciadora; asimismo, distingue entre falta administrativa grave y no grave. Por su parte, el capítulo II (artículos 94 al 99) detalla el proceso de la investigación, así como las atribuciones de las autoridades investigadoras. El artículo 100 señala que una vez que la autoridad investigadora haya calificado la conducta, se incluirá ésta en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y se presentará ante la autoridad substanciadora a efecto de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa. Respecto a las faltas administrativas, el título III de la LGRA (artículos 49 al 72) define las faltas administrativas no graves, las faltas graves y los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves.

responsabilidades tiene como punto de partida el artículo 108 constitucional, que define quiénes son las personas consideradas servidores y servidoras públicos en todo el país, a nivel federal, estatal y municipal. Así queda comprendida desde la Constitución como sujeto del sistema de responsabilidades cualquier persona que forme parte de un órgano del Estado en los tres niveles de gobierno y quienes usen recursos públicos.

También desde la Constitución se establecen los principios que deben regir las conductas de los servidores y las servidoras públicos. Estos principios tienen por objeto, como señala Ferrajoli (2008), la incorporación al orden jurídico de valores éticos a fin de dotarlos de consecuencias jurídicas. El artículo 109 constitucional, fracción III, señala que los servidores y las servidoras públicos deben conducirse con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. A su vez, la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) apunta que los servidores y las servidoras públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público (art. 7). Dentro de estos principios, la legalidad y la honradez están directamente relacionadas con la responsabilidad administrativa. En un Estado de Derecho, los actos de los servidores y las servidoras públicos sólo pueden tomar en cuenta los elementos previamente establecidos como relevantes por las normas, desde la Constitución hasta los reglamentos que permiten la implementación de la acción pública, la cual siempre debe estar encaminada al interés público y nunca en beneficio de un o una particular, un funcionario o una funcionaria. Al momento de tomar decisiones en la esfera pública, el servidor o la servidora no debe tener consideración alguna sobre la persona en particular, salvo lo establecido en el orden jurídico (Fierro, 2017). De modo que la necesidad de garantizar la legalidad y la honradez de los servidores y las servidoras públicos como medios para proteger el interés público es el objetivo principal de la regulación de la responsabilidad administrativa.

El sistema normativo de responsabilidad administrativa creado en el Sistema Nacional Anticorrupción define las faltas administrativas como violaciones a las obligaciones establecidas para los servidores y las servidoras públicos o la comisión de faltas graves cometidas por particulares o servidores (Ley General de Responsabilidades Administrativas, 2016, título tercero). En el caso específico de la responsabilidad administrativa, la Ley General de Responsabilidades Administrativas regula tanto su prevención como su sanción en diversos supuestos. Además, dentro del orden jurídico mexicano, distintas leyes previas a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción establecen normas que buscan prevenir las acciones ilegales derivadas de la responsabilidad administrativa a través de procedimientos como la queja administrativa en los órganos jurisdiccionales, o responsabilidades derivadas de la fiscalización de la cuenta pública. Así se puede identificar al sistema normativo que regula la responsabilidad administrativa, como lo muestra el esquema siguiente.

**Figura 1** Sistema normativo que regula la responsabilidad administrativa



**Fuente:** Elaboración propia.

Como se desprende del esquema, la regulación de la responsabilidad administrativa en el orden jurídico mexicano tiene su fundamento en la propia Constitución y los tratados internacionales en la materia. A partir de la reforma constitucional de 2015 se desarrolla, además, una regulación de carácter general que tiene por objeto lograr un tratamiento uniforme de la responsabilidad administrativa en todo el territorio nacional. La legislación nacional está complementada por la creación de sistemas anticorrupción a nivel estatal y la regulación de los procedimientos de fincamiento de responsabilidad derivados de la fiscalización de los recursos públicos y el régimen particular de la Judicatura. Asimismo, establece los mecanismos para garantizar el debido proceso y los derechos de las personas sujetas a los procedimientos de responsabilidades. Estos procedimientos están regulados en la LGRA, que establece, en su artículo 1, que es de observancia en toda la República. Tiene por objeto regular las responsabilidades administrativas de los servidores y las servidoras públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos o las omisiones en que éstos incurran y las que corresponden a las y los particulares vinculadas con faltas administrativas, así como los procedimientos para su aplicación. En este aspecto existe un debate cuya resolución está pendiente en la SCJN respecto de los alcances de las leyes generales. Las diversas interpretaciones se refieren a si es necesario que las entidades federativas emitan leyes de responsabilidades locales o si deben aplicar directamente la Ley General y generar los órganos necesarios para ejercer las nuevas competencias. A la fecha existen 16 estados y la Ciudad de México que han regulado a nivel local la materia de responsabilidad administrativa, y 15 estados junto con la Federación que aplican directamente la Ley General. Ahora bien, en la implementación del sistema será importante que esta regulación diferenciada no conlleve un tratamiento dispar de las responsabilidades administrativas que pudiera considerarse discriminatorio, pues ello podría acarrear problemas de inconstitucionalidad y mellar la eficacia del sistema. Conforme aumenten los casos de fincamiento de responsabilidades graves y la revisión de la imposición de sanciones no graves por parte de los tribunales administrativos, la difusión de los precedentes servirá para conocer estas interpretaciones y evitar el trato diferenciado o, en su caso, lograr una interpretación de constitucionalidad por parte del Poder Judicial de la Federación.

## IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES: RETOS Y OPORTUNIDADES

Para que el sistema de responsabilidades funcione adecuadamente es indispensable que los derechos de los servidores, las servidoras públicos y particulares, sujetos a procedimientos de responsabilidades administrativas, se respeten a cabalidad, en especial los de debido proceso. Las reformas constitucionales y la LGRA sentaron las bases para que ello se logre. Sin embargo, su implementación no está exenta de obstáculos. En un estudio encomendado por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) en 2018<sup>7</sup> se identificaron como principales retos de implementación los siguientes:

- Acceso a la justicia
  - Defensa adecuada
  - Protección de informantes
- Debido proceso
  - Separación de la autoridad investigadora y la autoridad substanciadora
  - Criterios de distinción de faltas graves y delitos
- Justicia (especializada e independiente)

En las secciones siguientes se hace un análisis de estos retos, el avance que a la fecha se ha logrado y las áreas de oportunidad que aún presentan. Para ello, se formularon dos solicitudes de acceso a la información mediante la Plataforma Nacional de Transparencia a 118 instancias, tanto a nivel federal como estatal, de las cuales se recibieron 95 respuestas. En el Cuadro 1 se desglosa la solicitud planteada, el número de solicitudes enviadas y el número de respuestas recibidas.

**Cuadro 1** Solicitudes de información realizadas mediante la Plataforma Nacional de Transparencia

	Dirigida a	Solicitud	Enviadas	Recibidas
Solicitud 1 sobre acceso a la justicia	Secretaría de la Función Pública y contralorías locales	Número de sanciones o procedimientos iniciados por faltas no graves; causas por las que se han iniciado procedimientos por faltas no graves; mecanismos disponibles para la protección de informantes y denunciantes; área responsable de la protección de informantes y denunciantes; número de casos en los que se han tomado medidas para la protección de informantes o denunciantes; disponibilidad de personal para realizar las notificaciones previstas en la LGRA.	29 solicitudes enviadas*	22 (76% de respuesta)

7 El informe “Propuesta metodológica para el análisis transversal de los macroprocesos y procesos del sistema de responsabilidades de servidores públicos relacionados con el combate a la corrupción, en las etapas de: prevención, investigación y sanción de actos de corrupción del SNA”, encomendado al CIDE por la SESNA y coordinado por la Dra. Ana Elena Fierro, destaca los retos de coordinación que existen dentro del SNA. En este sentido, mientras el tema de la coordinación y sus distintos aspectos no queden explícitamente asentados en el marco institucional del SNA, éste seguirá enfrentando dificultades para consolidarse. Asimismo, del análisis normativo que se realizó de la Ley General de Responsabilidades Administrativas se revisaron en total cuatro macroprocesos: denuncia, investigación, substanciación y sanción; y seis entrevistas estratégicas.

**Cuadro 1** Solicitudes de información realizadas mediante la Plataforma Nacional de Transparencia (*continuación*)

	Dirigida a	Solicitud	Enviadas	Recibidas
Solicitud 2 sobre acceso a la justicia y debido proceso	Secretaría de la Función Pública, contralorías locales, órgano de fiscalización, Tribunal de Justicia Administrativa (federal y local)	Disponibilidad de defensoría de oficio; defensoría jurídica gratuita; inicio de expedientes por faltas graves de servidores y servidoras públicos o de particulares en materia de responsabilidades administrativas; causas de responsabilidad de dichos expedientes; sujetos de los procedimientos; estatus de los expedientes; publicidad de los expedientes terminados.	89 solicitudes enviadas**	73 (82% de respuestas)

**Fuente:** \*Las cuatro solicitudes restantes no pudieron realizarse mediante la Plataforma Nacional de Transparencia, ya que el sistema no desplegaba al sujeto obligado a quien iba dirigida la pregunta en la entidad.  
**Elaboración propia.** \*\*Las 10 solicitudes restantes no pudieron realizarse mediante la Plataforma Nacional de Transparencia, ya que el sistema no desplegaba al sujeto obligado a quien iba dirigida la pregunta en la entidad.

## ACCESO A LA JUSTICIA

Respecto al acceso a la justicia, el análisis del sistema normativo de responsabilidad administrativa muestra que dos son los retos principales de implementación para que se garantice el debido proceso y la sanción eficaz de las conductas ilícitas. Por un lado, contar con los servicios necesarios para dotar a los servidores y las servidoras públicos investigados de una defensa adecuada y, por el otro, que los órganos internos de control (OIC), las contralorías y las auditorías cuenten con políticas de protección de informantes y denunciante, de modo que existan incentivos para denunciar y colaborar con el fincamiento de responsabilidades y la desarticulación de las redes de corrupción.

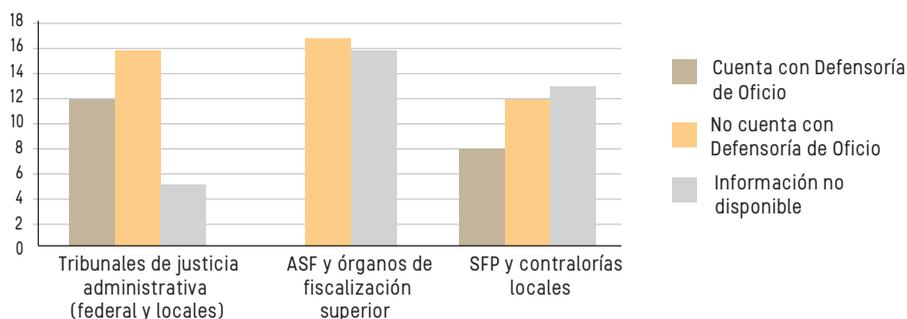
### *Defensa adecuada*

A fin de garantizar la protección de los derechos humanos es menester contar con procedimientos apegados al debido proceso y asegurar el acceso a la justicia. Acceso a la justicia se entiende como “el derecho de toda persona, sin distinción de sexo, raza, edad, identidad sexual, ideología, preferencias políticas o creencias religiosas, a obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades legales por todo tipo de mecanismos eficientes que permitan resolver un conflicto” (Ciudad Reynaud, 2011). El acceso a la justicia es reconocido como un derecho humano (Cappelletti y Garth, 1977; Sandefur, 2008) y una parte fundamental del Estado de Derecho (WJP, 2019; OECD, 2016; Cornford, 2016). Como derecho humano, requiere la intervención del gobierno para establecer normas, procedimientos e instituciones, a fin de garantizar la igualdad de acceso a los servicios jurídicos; entre ellos, la defensa adecuada. Este último tiene una importancia particular porque significa que la igualdad de acceso a la justicia no sólo implica la existencia del marco normativo, sino también que toda persona cuente con los mecanismos y las herramientas para apoderarse y emplear con éxito los diversos recursos e instituciones jurídicas que le permitan resolver sus conflictos y defenderse de ilícitos que se le imputen

(Galanter, 2010; Crossman y Sarat, 1981). Entre las herramientas destacan el contar con una defensa adecuada y la protección como informantes o denunciantes. De modo que comprender los procedimientos a los que está sujeta la persona, las causas, y contar con todas las herramientas para su defensa adecuada son garantía del derecho humano de acceso a la justicia. La eficacia de este derecho se traduce en que, a casos similares, las personas tienen acceso a similares herramientas y recursos y, por tanto, obtienen soluciones similares (Sandefur, 2008). Por ello, se estima que es deber del Estado garantizar que las personas sujetas a cualquier procedimiento sancionatorio cuenten con una defensa adecuada, reciban beneficios por su colaboración como informantes o denunciantes, y el juicio se apegue a todas las formalidades procesales de modo que se garantice el acceso a la justicia.

En este aspecto, la LGRA establece que al momento de iniciar un procedimiento de responsabilidad, la autoridad substanciadora “le hará saber, a la persona investigada el derecho que tiene de no declarar contra de sí mismo ni a declararse culpable; de defenderse personalmente o ser asistido por un defensor perito en la materia y que, de no contar con un defensor, le será nombrado un defensor de oficio”. Asimismo, la ley señala que los defensores y las defensoras, las o los representantes deben ser abogados y contar con cédula profesional vigente (Ley General de Responsabilidades Administrativas 2016, arts. 117 y 208, fracción II). Sin embargo, la legislación no es clara sobre quién debe proporcionar el servicio de defensoría a lo largo de todo el procedimiento, sobre todo cuando se trata de faltas graves que tras la substanciación deben pasar al tribunal administrativo correspondiente. Garantizar la defensa adecuada implica que tanto los oic y las auditorías como los tribunales administrativos tendrían que contar con defensores y defensoras de oficio para los casos en los que las personas imputadas no cuenten con abogado o abogada. Éste ha sido un reto importante en la implementación del sistema, puesto que previo a la reforma solamente 60% de tribunales administrativos estatales contaban con el servicio (CIDE, 2018). Hoy en día, el servicio de defensoría pública resulta deficiente, en general la razón principal señalada por las autoridades es falta de presupuesto. Como se aprecia en la gráfica siguiente, en el caso de los tribunales de justicia administrativa, 15 entidades y la Federación declararon no contar con defensoría de oficio. En el caso de los órganos de fiscalización superior, 17 entidades declararon no contar con defensoría de oficio. En el caso de las contralorías locales, 12 entidades declararon no contar con defensoría de oficio.

**Gráfica 1** Instancias que cuentan con defensoría de oficio



**Fuente:** Elaboración propia con base en solicitudes de información realizadas mediante la Plataforma Nacional de Transparencia.

Si bien se reconoce que contar con un servicio de defensoría pública especializado en responsabilidad administrativa implica no sólo la contratación, sino la especialización de recursos humanos, algunas entidades han encontrado respuestas interesantes. A nivel federal, por ejemplo, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa ha solicitado el apoyo del Poder Judicial de la Federación, que cuenta con un departamento de defensoría; sin embargo, está especializado en materia penal, por lo que implica un reto adicional contar con personal que atienda la materia administrativa. En el caso de Jalisco, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción facilitó, junto con las y los integrantes del Comité Coordinador, convenios de colaboración con la Procuraduría Social del Estado para la conformación de una Subprocuraduría de Responsabilidad de Servidores Públicos. Asimismo, han buscado realizar convenios con colegios de abogados que, mediante acciones *pro bono*, puedan apoyar en garantizar una defensa adecuada. Estos acuerdos son ejemplos de la coordinación entre autoridades responsables del combate a la corrupción que el SNA buscó articular mediante la creación de los comités coordinadores; sería deseable que en otras entidades se replicara la práctica.

### *Protección de informantes*

Un segundo elemento del acceso a la justicia que presenta retos importantes para el sistema de responsabilidades es la protección de informantes o denunciantes. La comisión de ilícitos como el conflicto de interés y el nepotismo se encuentra entre las prácticas informales que refuerzan y alimentan las redes de corrupción; su desmantelamiento depende en gran medida de denuncias e información proveniente de los propios integrantes de la red (Arellano y Hernández, 2016). De ahí la necesidad de contar con mecanismos de protección de informantes y denunciantes, conocidos como *whistleblowing*, para lograr infiltrar las redes de corrupción. Ceva y Bocchiola (2019) señalan que una práctica cualificada y regulada de este aspecto mejora las relaciones para la rendición de cuentas, alienta la denuncia y contribuye a la confianza pública; además, afirman que, en la regulación, el *whistleblowing* debe dejar de ser entendido como un acto individual, sino que debe normarse como un elemento de ética pública. De acuerdo con la Convención contra la Corrupción de Naciones Unidas, de la que México es parte, la protección de informantes es un elemento de detección y disuasión esencial en los sistemas anticorrupción. De acuerdo con el artículo 33 de la convención, los Estados deben considerar la posibilidad de otorgar protección en cualquier caso y no sólo cuando la persona comparezca como testigo. El tipo de protección que pueda requerir dependerá de factores como: el tipo de información denunciada, el cargo que ocupa la persona y el nivel de amenaza que enfrenta por su denuncia (UNODC, 2016). Por ello, se recomienda la emisión de legislación especializada que regule los supuestos de protección y los mecanismos.

Si bien en la exposición de motivos de la LGRA se señala que atiende los compromisos adquiridos por México al ratificar la convención, la regulación que se hace respecto de la protección para quienes aporten información es muy escueta. El artículo 22 de la LGRA establece que la secretaría de la función pública y homólogos pueden suscribir convenios con empresas e instituciones para promover el comportamiento ético; entre los elementos por regular señala los mecanismos de protección a denunciantes. En el artículo 64 se

establece el deber de las autoridades investigadoras y substanciadoras de mantener las medidas de protección para la o el denunciante anónimo y se señala que la infracción actualiza el delito de obstrucción de justicia. Sin embargo, es omisa en definir cuáles son los mecanismos para la protección. Por otro lado, los artículos 88 y 89 señalan que la persona sujeta a una investigación puede acogerse al procedimiento de reducción de la sanción siempre y cuando reconozca la culpa y colabore con la investigación. El artículo 91 admite las denuncias anónimas. A pesar de que la regulación es muy escueta, su implementación es aún más tenue. Hasta ahora, las autoridades se han limitado a establecer mecanismos para protección de datos personales y para presentar denuncias anónimas. Quizás el mayor avance es el Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción, de la Secretaría de la Función Pública, que permite denuncias y aportación de información en línea y de forma anónima (Secretaría de la Función Pública, s/f). Sin embargo, no se han implementado mecanismos específicos de protección ni capacitado a los órganos especializados al respecto, en realidad se limita a la protección de datos personales y se asigna de manera desigual, como muestra el Cuadro 2.<sup>8</sup>

**Fuente:** Elaboración propia con base en solicitudes de información realizadas mediante la Plataforma Nacional de Transparencia.

**Cuadro 2** Mecanismos para protección de informantes

Solicitud	Respuesta obtenida	Número de entidades
¿Con qué mecanismos cuenta para la protección de informantes?	Sin respuesta.	1 entidad
	Incompetente para dar respuesta.	1 entidad
	No cuenta con ningún mecanismo.	3 entidades
	La Ley General de Responsabilidades Administrativas no establece específicamente el término “protección de informantes”.	3 entidades
	No se cuenta con un mecanismo establecido en estricto sentido, pero existe obligación de proteger y resguardar información clasificada como reservada o confidencial. Se mantiene con carácter de confidencial la identidad del denunciante. Se podrán presentar denuncias anónimas. Se podrán solicitar medidas de protección que resulten razonables.	7 entidades
	Apego al marco normativo regulado por dispositivos legales: Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, leyes de transparencia estatales, LGRA (artículos 64, fracción III, 91 y 95); Ley de Responsabilidades Administrativas de la entidad, y demás legislación y lineamientos en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.	6 entidades
	Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción (100% anónimo).	1 entidad (Secretaría de la Función Pública)

8 A través de la Plataforma Nacional de Transparencia se enviaron solicitudes de información a la Secretaría de la Función Pública y a las contralorías locales para conocer si disponían de mecanismos destinados a la protección de informantes. Se pudieron enviar 29 solicitudes, ya que en las cuatro entidades restantes no se localizó el sujeto obligado al que estaba dirigida la solicitud; se recibieron 22 respuestas.

Tanto Naciones Unidas como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos han realizado recomendaciones respecto de los mecanismos por implementar para la adecuada protección de informantes y denunciantes. Recomiendan la emisión de una legislación especial en la materia que contemple canales de reporte accesible y confiable, protección robusta contra toda forma de represalia, mecanismos de revelación que promuevan reformas a actos no adecuados y prevengan los futuros (OECD, 2013; 2016; 2017). Asimismo, señalan que es necesario contar con mecanismos encaminados a alentar la denuncia de irregularidades y brindar protección a las personas que las revelan, como: conductos alternativos de denuncia, acceso a información y asesoramiento imparcial, aceptación de denuncias anónimas, garantía de confidencialidad, reconocimiento o beneficio público, protección física, protección contra responsabilidad civil o penal. También es necesario contar con correctivos para actos de represalia, por ejemplo: cambio de superior jerárquico o reasignación de responsabilidades laborales dentro del lugar de trabajo para garantizar seguridad y bienestar; traslado temporal o permanente a un puesto de igual responsabilidad y remuneración; libre acceso a asesoramiento u otro servicio sanitario o de bienestar social; reposición en el puesto anterior; reactivación de un permiso, licencia o contrato cancelado; sanción, traslado o remoción de toda persona responsable de un trato injusto o de actos de represalia; presunción de buena fe; presunción de desventaja (por ejemplo, invertir la carga de la prueba); indemnización jurídicamente exigible por actos de represalia; indemnización por pérdidas financieras y de expectativas de carrera; indemnización por daños y perjuicios por el sufrimiento o dolor causados (UNODC, 2016). Estas medidas buscan garantizar los derechos de quienes participan en los procedimientos de responsabilidad aportando información que contribuye a dismantelar las redes, promueven la denuncia y logran generar confianza, pues permiten proteger a las personas que aporten información de represalias.

## DEBIDO PROCESO

La segunda categoría de retos de implementación está relacionada con la garantía de debido proceso. El artículo 14 constitucional señala que nadie puede ser privado de sus libertades, propiedades o derechos sino mediante juicio con las formalidades del procedimiento. Éstas se entienden como: “el conjunto de condiciones y requisitos de carácter jurídico y procesal que son necesarios para poder afectar legalmente los derechos de los gobernados” (Fix-Zamudio, 1987). Su objetivo es garantizar una verdadera oportunidad de defensa. De acuerdo con Cipriano Gómez Lara, este concepto implica: *a)* la exigencia de un proceso previo en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento; *b)* la prohibición de tribunales especiales y leyes privativas; *c)* la restricción de la jurisdicción militar; *d)* el derecho o la garantía de audiencia; *e)* la fundamentación y motivación de las resoluciones dictadas por autoridad competente; *f)* los aspectos sustanciales del debido proceso que aluden a la evaluación de lo decidido por los tribunales y su compatibilidad con los principios lógicos y jurídicos del sistema.

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos detalla los elementos de este derecho en su artículo 8 como garantías judiciales:

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez, una jueza o un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.
2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:
  - a) Derecho del inculpado o la inculpada de ser asistido gratuitamente por un traductor, una traductora, un o una intérprete si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal.
  - b) Comunicación previa y detallada al inculpado o la inculpada de la acusación formulada.
  - c) Concesión al inculpado o la inculpada del tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa.
  - d) Derecho del inculpado o la inculpada de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor o una defensora de su elección, y de comunicarse libre y privadamente con éste.
  - e) Derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor o una defensora proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado o la inculpada no se defendiere por sí mismo ni nombrase defensor dentro del plazo establecido por la ley.
  - f) Derecho de la defensa de interrogar a las y los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos.
  - g) Derecho a no ser obligado u obligada a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable.
  - h) Derecho de recurrir el fallo ante juez, jueza o tribunal superior.
3. La confesión del inculpado o la inculpada solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.
4. El inculpado o la inculpada absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a un nuevo juicio por los mismos hechos.
5. El proceso penal debe ser público, salvo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969).

En este mismo sentido, los precedentes de la SCJN establecen que dentro de las formalidades esenciales del procedimiento, protegidas por los artículos constitucionales 14 y 16, se encuentran la notificación completa del procedimiento y sus consecuencias, la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas, la oportunidad de presentar alegatos en una audiencia, el dictado de una resolución fundada y motivada que dirima la controversia (Carbonell, 2000).

### Separación de la autoridad investigadora y substanciadora

En línea con lo anterior, la LGRA sienta las bases del procedimiento de responsabilidad administrativa en seguimiento a los principios del debido proceso. Uno de los elementos trascendentes que se incorporó con la creación del SNA, desde la Constitución, fue la separación de las autoridades investigadoras y substanciadora, de forma que la autoridad que investiga esté separada de quien juzga y sanciona, dando, en el caso de las faltas graves y las cometidas por las y los particulares, esta facultad a los tribunales administrativos. Respecto de este punto, la implementación ha logrado que tanto en contralorías como auditorías superiores existan unidades separadas, como lo muestra el cuadro siguiente.

**Cuadro 3** Regulación que garantiza la separación de autoridades investigadora, substanciadora, y competencia de los tribunales administrativos en materia de responsabilidad administrativa

Entidad federativa	Competencia del Tribunal Administrativo para conocer las faltas administrativas graves	Normativa que rige el procedimiento al separar autoridad investigadora y substanciadora
Federación	Sí <sup>9</sup>	Ley General de Responsabilidades Administrativas
Aguascalientes	Sí	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes
Baja California	Sí	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Baja California
Baja California Sur	Sí	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Baja California Sur
Campeche	Sí	LGRA
Ciudad de México	Sí	Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México
Chiapas	Sí	Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Chiapas
Chihuahua	Sí	LGRA
Coahuila	Sí	LGRA
Colima	Sí	LGRA
Durango	Sí	LGRA
Estado de México	Sí	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y sus Municipios
Guanajuato	Sí	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Guanajuato
Guerrero	Sí	Ley Número 465 de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guerrero
Hidalgo	Sí	LGRA
Jalisco	Sí	LGRA
Michoacán	Sí	Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo

9 A la fecha de elaboración de este trabajo aún está pendiente el nombramiento de los magistrados y las magistradas de la sala especializada en combate a la corrupción del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, quienes son los competentes para conocer de estos asuntos.

**Cuadro 3** Regulación que garantiza la separación de autoridades investigadora, substanciadora, y competencia de los tribunales administrativos en materia de responsabilidad administrativa (*continuación*)

Entidad federativa	Competencia del Tribunal Administrativo para conocer las faltas administrativas graves	Normativa que rige el procedimiento al separar autoridad investigadora y substanciadora
Morelos	Sí <sup>10</sup>	LGRA
Nayarit	Sí	LGRA
Nuevo León	Sí	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León
Oaxaca	Sí	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y municipios de Oaxaca
Puebla	Sí	LGRA
Querétaro	Sí	LGRA
Quintana Roo	Sí	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Quintana Roo
San Luis Potosí	Sí	Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado y Municipios de San Luis Potosí
Sinaloa	Sí	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Sinaloa
Sonora	Sí	Ley Estatal de Responsabilidades Administrativas
Tabasco	Sí	LGRA
Tamaulipas	Sí	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Tamaulipas
Tlaxcala	Sí	LGRA
Veracruz	Sí	LGRA
Yucatán	Sí	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Yucatán
Zacatecas	Sí	LGRA

**Fuente:**  
Elaboración propia a partir de la revisión de diarios oficiales.

Sin embargo, a nivel municipal y en entidades pequeñas donde el oic generalmente era una sola persona, contar con dos áreas especializadas puede ser un reto de implementación del sistema de responsabilidades al requerir de mayores recursos. Algunas entidades federativas, como Querétaro, han explorado la posibilidad de agrupar a los municipios más pequeños y dotarlos de una autoridad investigadora y una substanciadora común. No obstante, ello requiere de reformas en sus leyes de responsabilidades administrativas que sería interesante explorar. De igual forma, los tribunales administrativos del país reformaron sus leyes respectivas para asignar a una sala especializada las nuevas facultades en materia de responsabilidad administrativa por faltas graves o de particulares.

### *Distinción de faltas graves y delitos*

Uno de los retos importantes de la implementación del sistema normativo de responsabilidades con respecto al debido proceso es la distinción entre las conductas que actualizan

<sup>10</sup> El artículo 62 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Morelos señala que para la imposición de las sanciones por faltas administrativas graves y faltas de particulares se atenderá a lo dispuesto en la LGRA.

una falta grave y aquellas que tipifican un delito. Esta determinación corresponde a la autoridad investigadora al momento de integrar el informe de presunta responsabilidad.<sup>11</sup> Sin embargo, la redacción de las faltas graves en la propia LGRA puede causar confusión con respecto a los delitos de corrupción establecidos en el Código Penal Federal y de los estados. Un análisis de cómo están tipificados los delitos de corrupción y la enunciación de los ilícitos que conforman las faltas graves muestra que existe identidad en la denominación de la conducta y su descripción no permite una distinción clara entre el delito y la falta administrativa, como ejemplifica el cuadro siguiente.

**Cuadro 4** Adecuada distinción entre faltas graves y delitos

<b>Delitos cometidos por servidores y servidoras públicos (Código Penal Federal)</b>	<b>Faltas graves (Ley General de Responsabilidades Administrativas)</b>
Cohecho (art. 222)	Cohecho (art. 52)
Peculado (art. 223)	Peculado (art. 53)
Enriquecimiento ilícito (art. 224)	Enriquecimiento ilícito (art. 60)
Tráfico de influencias (art. 221)	Tráfico de influencias (art. 61)

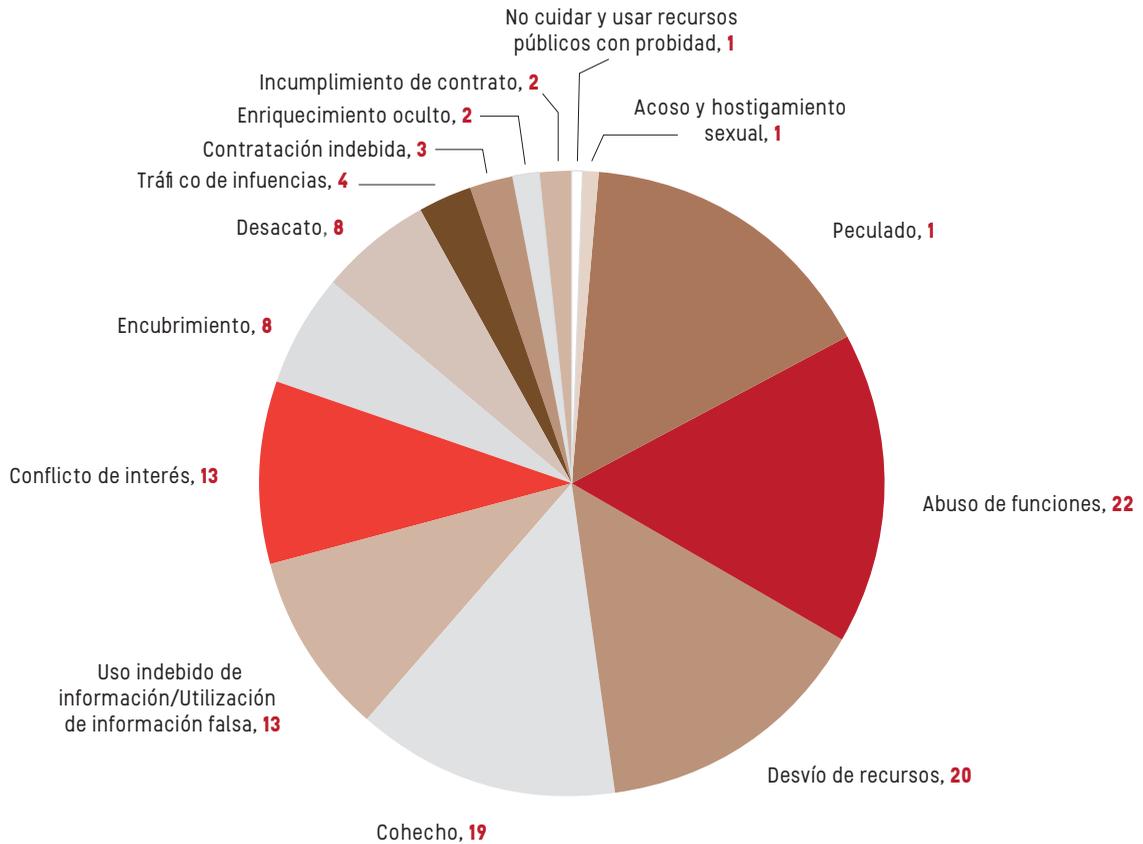
**Fuente:**  
Elaboración propia.

La falta de claridad en la distinción entre el tipo penal y la falta administrativa acarrea un doble riesgo; por un lado, otorga a la autoridad investigadora un poder discrecional peligroso al tener un marco de decisión difuso sobre cuándo turnar la investigación a las autoridades substanciadoras como falta administrativa o consignar al Ministerio Público como un delito. Dado que las consecuencias de estar sujeto al procedimiento penal implican sanciones más graves, como la privación de la libertad, para los servidores y las servidoras públicos resulta muy distinto estar sujeto a uno u otro proceso. Como muestra la Gráfica 2,<sup>12</sup> los casos de faltas graves más comunes, como peculado y cohecho, caen en estas categorías repetidas.

11 De acuerdo con el artículo 3, fracción XIII, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa es el instrumento en el que las autoridades investigadoras describen los hechos relacionados con alguna de las faltas señaladas en la presente ley, exponiendo de forma documentada, con pruebas y fundamentos, los motivos y la presunta responsabilidad de la servidora o el servidor público, de un o una particular en la comisión de faltas administrativas.

12 A través de la Plataforma Nacional de Transparencia se enviaron solicitudes de información a la Secretaría de la Función Pública y a las contralorías locales, a la Auditoría Superior de la Federación y a los órganos locales de fiscalización, así como a los tribunales de justicia administrativa federal y locales, para conocer si habían iniciado expedientes por faltas graves de servidores públicos o de particulares en materia de responsabilidades administrativas y, de ser el caso, las causas de responsabilidad de dichos expedientes. Se pudieron enviar 89 solicitudes, ya que en las 10 entidades restantes no se localizó el sujeto obligado al que estaba dirigida la solicitud; se recibieron 73 respuestas.

**Gráfica 2** Causas de responsabilidad señaladas con mayor frecuencia en expedientes iniciados por faltas graves



El segundo riesgo es que en el fincamiento de responsabilidad se viole el principio *non bis in ídem*, consignado en el artículo 23 constitucional, como límite al ejercicio de la coacción, al establecer que ninguna persona puede ser juzgada dos veces por el mismo delito y que garantiza que no sea objeto de una doble penalización. La jurisprudencia señala que se trata de una garantía de seguridad jurídica puntualmente prevista para la materia penal, que resulta aplicable al derecho administrativo sancionador, considerando que, en sentido amplio, una sanción en esta materia guarda similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 2016). La adecuada distinción del tipo de falta y la determinación de la sanción requiere de una cuidadosa definición que, como ha señalado la SCJN, se apegue al principio de tipicidad al exigir que las conductas generadoras de sanción establecidas en la ley se encuentren descritas con conceptos claros, de manera que los juzgadores y las juzgadas, al realizar el proceso de adecuación de la actuación a la norma, conozcan su alcance y significado. Lo que, además de brindar seguridad jurídica a la servidora o el servidor público sobre los actos o las omisiones que tiene prohibido realizar, impide a la autoridad sancionadora incurrir en arbitrariedad (*Gaceta del Semanario Judicial de la*

**Fuente:** Elaboración propia con base en solicitudes de información realizadas mediante la Plataforma Nacional de Transparencia.

*Federación*, 2016). En este sentido, habría que considerar la posible reforma a las leyes de responsabilidades administrativas para cumplir a cabalidad con el principio de tipicidad o, en su defecto, esperar a que sean los precedentes de los tribunales administrativos y del Poder Judicial de la Federación quienes definan con claridad las fronteras entre las faltas administrativas y los delitos, de modo que se resguarde cabalmente el debido proceso. En este caso, será de nueva cuenta importante que los tribunales, tanto estatales como federales, colaboren y transparenten sus decisiones de modo que se garantice un trato igualitario en todo el país. Para ello, la Plataforma Digital Nacional regulada en la Ley del Sistema Nacional Anticorrupción<sup>13</sup> puede resultar una útil herramienta.

## JUSTICIA ESPECIALIZADA E INDEPENDIENTE

Para que el sistema de responsabilidad administrativa sea eficaz es indispensable que los tribunales competentes para sancionar las faltas graves y de particulares, así como para revisar las resoluciones por faltas no graves, gocen de independencia e inspiren confianza a la ciudadanía. Tener juzgadores y juzgadas independientes y especializados para combatir la corrupción fue uno de los objetivos de la creación del SNA. Desgraciadamente, la sociedad confía poco en sus juzgadores y juzgadas; en la última encuesta del INEGI sólo 35.1% de la sociedad percibe a los jueces, las juezas, los magistrados y las magistradas como instituciones que inspiran confianza. Asimismo, 16.4% de los usuarios y las usuarias de juzgados o tribunales señalan haber experimentado algún acto de corrupción. De ahí que el tercer gran reto en la implementación del sistema sea garantizar tribunales administrativos independientes que cuenten con las herramientas y el poder para sancionar los actos de corrupción.

La independencia de las cortes en general se conforma de dos elementos principales: por un lado, la autonomía institucional que permite su funcionamiento y la administración de sus recursos sin la injerencia de los otros poderes, sobre todo el Ejecutivo, pues son principalmente sus órganos y funcionarios los sujetos de los procedimientos de su competencia. El segundo elemento se refiere a los juzgadores y las juzgadas que componen los tribunales, quienes deben ser nombrados mediante procedimientos abiertos y transparentes que garanticen la selección de los mejores perfiles; también se les debe dotar de las garantías de permanencia y estabilidad que les permitan tomar sus decisiones en libertad. En general, se trata del conjunto de condiciones que aseguran la calidad en la impartición de justicia (Fierro y García, 2017). Al respecto, los principios básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de tribunales disponen que todo método

---

13 El artículo 9, fracción XII, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción señala como facultad del Comité Coordinador establecer una plataforma digital que integre y conecte los diversos sistemas electrónicos que posean datos e información necesaria para que el Comité Coordinador pueda establecer políticas integrales, metodologías de medición, y aprobar los indicadores necesarios para que se puedan evaluar. Por su parte, el artículo 48 precisa que la Plataforma Digital Nacional será administrada por la Secretaría Ejecutiva. El título cuarto de esta ley regula el funcionamiento de esta plataforma.

utilizado para la selección de personal judicial debe garantizar que éste no sea nombrado por motivos indebidos o con criterios discriminatorios (ACNUDH, 1985). También la Carta Democrática Interamericana establece que los procedimientos de nombramiento de juzgadores y juzgadas deben garantizar la igualdad de los candidatos y las candidatas y la transparencia del proceso (OEA, 2001).

Actualmente, todos los tribunales administrativos del país, excepto el de Chihuahua, se han constituido como tribunales autónomos y cuentan con salas especializadas en la materia. Sin embargo, en general las leyes locales no establecieron perfiles especializados ni procedimientos diferentes para el nombramiento de sus integrantes (CIDE, 2018). De acuerdo con la información disponible en el micrositio del Sistema Nacional Anticorrupción, en todos los tribunales de justicia administrativa de las entidades federativas se han elegido magistrados y magistradas en la sala especializada. De estos tribunales estatales, en 21 de ellos el Poder Ejecutivo propone o designa a los magistrados y las magistradas, quienes deberán ser aprobados, ratificados, designados o electos por el Poder Legislativo. Llama la atención que únicamente en cuatro entidades se consideran mecanismos de participación social, ya sea mediante un Comité de Participación Social, como en el caso de Jalisco, o mediante convocatorias públicas, como en el caso de Michoacán, Morelos y Quintana Roo.

**Cuadro 5** Magistrados, magistradas y procedimiento de selección en los tribunales de justicia

Entidad federativa	Magistrados y magistradas especializados*	Procedimiento**
Aguascalientes	Sí	El Consejo de la Judicatura Estatal propone los candidatos y las candidatas a la o el titular del Ejecutivo del estado, quien formulará una terna, la cual enviará al Congreso del Estado para que designe a un magistrado o una magistrada con la aprobación de la mayoría de los diputados y las diputadas que integren la legislatura.
Baja California	Sí	Los magistrados y las magistradas serán electos por mayoría calificada de las y los integrantes del Congreso, previa convocatoria y conforme al procedimiento que determine la ley.
Baja California Sur	Sí	Electos y electas por el Poder Legislativo de la terna propuesta por el gobernador o la gobernadora del estado.
Campeche	Sí	Designados por el gobernador o la gobernadora del estado y ratificados por el voto de las dos terceras partes de las y los miembros presentes del Congreso del Estado.
Ciudad de México	Sí	Serán designados y designadas por el jefe o la jefa de gobierno y ratificados por el voto de la mayoría simple de las y los miembros presentes del órgano legislativo de la Ciudad de México. El o la titular del Ejecutivo local acompañará una justificación de la idoneidad de las propuestas.
Chiapas	Sí	Designados y designadas por el o la titular del Poder Ejecutivo y ratificados por el voto de las dos terceras partes de las y los miembros del Congreso del Estado.
Chihuahua	Sí	Designados y designadas por el Congreso mediante el voto de cuando menos las dos terceras partes de los diputados y las diputadas presentes, a propuesta de la Junta de Coordinación Política, después de un proceso de selección llevado a cabo por una comisión especial integrada por representantes de los tres poderes del estado.
Coahuila	Sí	Designados y designadas por el o la titular del Ejecutivo del estado y ratificados por el voto de las dos terceras partes de las y los miembros del Congreso del Estado.
Colima	Sí	Designados y designadas a propuesta de la o el titular del Poder Ejecutivo, con la aprobación de las dos terceras partes de los diputados y las diputadas presentes en la sesión del Congreso.

**Cuadro 5** Magistrados, magistradas y procedimiento de selección en los tribunales de justicia (*continuación*)

Entidad federativa	Magistrados y magistradas especializados*	Procedimiento**
Durango	Sí	Designados y designadas por el Ejecutivo del estado y ratificados por el voto de las dos terceras partes de las y los integrantes presentes en el Congreso.
Estado de México	Sí	Son facultades y obligaciones del gobernador o la gobernadora del estado nombrar a los magistrados y las magistradas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, sometiendo los nombramientos a la aprobación de la Legislatura.
Guanajuato	Sí	Designados y designadas por el Congreso del Estado de las propuestas que sometan a su consideración, por turnos alternativos, el gobernador o la gobernadora del estado y el Consejo del Poder Judicial.
Guerrero	Sí	El nombramiento de los magistrados y las magistradas lo hará el gobernador o la gobernadora constitucional del estado, el cual se someterá para ratificación del Congreso del Estado.
Hidalgo	Sí	Le corresponde a la Secretaría de Gobierno tramitar ante el Congreso del Estado lo relacionado con los nombramientos, las licencias, las remociones y las renunciaciones de los magistrados y las magistradas del Tribunal de Justicia Administrativa.
Jalisco	Sí	Elige el Congreso del Estado por mayoría calificada y en votación por cédula entre los candidatos y las candidatas elegibles de la lista aprobada por el Comité de Participación Social.
Michoacán	Sí	El Poder Legislativo elegirá a los magistrados y las magistradas por el voto de las dos terceras partes de los diputados y las diputadas presentes del Congreso del Estado, mediante convocatoria pública y observando el principio de paridad de género.
Morelos	Sí	Serán designados por el voto de las dos terceras partes de las y los integrantes del Poder Legislativo a propuesta del órgano político del Congreso, el cual emitirá la convocatoria pública conforme a lo establecido en la Constitución, la Ley Orgánica para el Congreso del Estado y la normativa aplicable.
Nayarit	Sí	Para la designación de magistrados y magistradas, el gobernador o la gobernadora someterá las ternas a consideración del Congreso, quien, previa comparecencia de las personas propuestas, elegirá a los que deban cubrir cada una de las vacantes.
Nuevo León	Sí	El o la titular del Poder Ejecutivo del estado propondrá a los magistrados y las magistradas del tribunal para su designación por el Congreso del Estado, con excepción del magistrado o la magistrada de la Sala Especializada en Materia de Responsabilidad Administrativa, quien será designado por el pleno del Congreso del Estado en los términos que señala la Constitución Política del estado y esta ley.
Oaxaca	Sí	Designados y designadas por el gobernador o la gobernadora del estado y ratificados por el voto de las dos terceras partes de las y los miembros presentes de la Legislatura.
Puebla	Sí	Designados y designadas por el gobernador o la gobernadora del estado y ratificados por el voto de la mayoría de las y los miembros presentes del Congreso del Estado.
Querétaro	Sí	Propuestos y propuestas por el o la titular del Ejecutivo del Estado y electos por cuando menos las dos terceras partes de las y los miembros presentes de la Legislatura del estado.
Quintana Roo	Sí	Designados y designadas por la Legislatura del estado con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La Legislatura del estado emitirá una convocatoria pública abierta y, a través de la Comisión de Anticorrupción, Participación Ciudadana y Órganos Autónomos, determinará qué aspirantes cumplieron los requisitos para entrevistarlos a efecto de emitir el dictamen que corresponda. La Legislatura del estado enviará el dictamen a la o el titular del Poder Ejecutivo estatal para que éste conforme una terna por cada magistrado o magistrada por nombrar. La Legislatura designará por cada terna propuesta a un magistrado o una magistrada.
San Luis Potosí	Sí	El gobernador o la gobernadora propondrá al Congreso al triple de personas respecto del número de cargos por cubrir, entre los cuales la Legislatura hará la elección respectiva en el término de 30 días.
Sinaloa	Sí	Serán elegidos y elegidas por el Congreso del Estado de una terna formada mediante el procedimiento que establezca la ley.
Sonora	Sí	Serán nombrados y nombradas por el o la titular del Poder Ejecutivo y ratificados mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados y las diputadas presentes en la sesión que corresponda.

**Cuadro 5** Magistrados, magistradas y procedimiento de selección en los tribunales de justicia (*continuación*)

Entidad federativa	Magistrados y magistradas especializados*	Procedimiento**
Tabasco	Sí	Designados y designadas por el gobernador o la gobernadora y ratificados por el voto de las dos terceras partes de las y los miembros presentes del Congreso del Estado.
Tamaulipas	Sí	Su nombramiento es aprobado por el voto de las dos terceras partes de los diputados y las diputadas presentes en la sesión correspondiente del Congreso del Estado, a propuesta del Ejecutivo del estado.
Tlaxcala	Sí	El gobernador o la gobernadora del estado someterá una terna a consideración del Congreso del Estado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al magistrado o la magistrada que deba cubrir la vacante con el voto de las dos terceras partes del total de las y los integrantes de la Legislatura.
Veracruz	Sí	Nombrados y nombradas por el Congreso con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes, a propuesta del gobernador o la gobernadora.
Yucatán	Sí	Designados y designadas por el gobernador o la gobernadora y ratificados por el voto de las dos terceras partes de las y los miembros integrantes del Congreso.
Zacatecas	Sí	La Legislatura del estado integrará una lista de candidatos y candidatas, la cual deberá ser aprobada por las dos terceras partes de las y los miembros presentes y será enviada al gobernador o la gobernadora. Si éste no recibe la lista en el plazo señalado, enviará libremente a la Legislatura una lista de cinco personas y designará provisionalmente a los tres magistrados o magistradas, quienes ejercerán sus funciones hasta que se realice la designación definitiva conforme a lo establecido. De ser enviada por la Legislatura la lista en el plazo señalado, el gobernador o la gobernadora formulará una lista de cinco personas y la enviará para consideración de la Legislatura. Con base en la lista, la Legislatura, previa comparecencia de las personas propuestas, designará a los tres magistrados o magistradas por el voto de las dos terceras partes de las y los miembros presentes.

\* Elaboración propia con base en la información disponible en el micrositio del SNA, “Seguimiento Sistemas Locales Anticorrupción”, actualizado al 31 de julio de 2020, en el que señala que todas las entidades han nombrado magistrados y magistradas competentes en materia de responsabilidades administrativas.

\*\* Elaboración propia con base en la revisión de las leyes orgánicas de los tribunales de justicia administrativa y demás normativa aplicable de cada entidad federativa.

Si bien es cierto que los procedimientos como quedaron apuntados en las leyes no son los idóneos para garantizar la independencia y especialización de quienes ocupen estos cargos, pues en general no promueven la participación de expertos como universidades, colegios de abogados u organizaciones de la sociedad civil, ni ejercicios de parlamento abierto, ni tampoco exigen la presentación de perfiles previos, es posible implementar mecanismos que permitan generar confianza al blindar a los magistrados y las magistradas de injerencias externas. Para ello, la facultad de proponer candidatos y candidatas para puestos jurisdiccionales debe ejercerse con el mayor respeto posible a las garantías establecidas por la Constitución. El nombramiento debe ser fundado y motivado, transparente, y no debe ser discriminatorio. De igual modo, debe partir de la definición de perfiles claros que atiendan a las competencias que ejercerá el magistrado o la magistrada. Las propuestas deben emanar de una deliberación a través de la cual se haya seleccionado de un conjunto de individuos al mejor candidato o candidata en términos de capacidades profesionales y éticas. Las ternas enviadas por el Ejecutivo al Congreso tendrían que contener las razones de la selección, acreditando las capacidades y la experiencia de quienes se proponen, además de ser públicas. Experiencias como la Argentina, cuyo sistema jurídico establece también que la presidencia nomine a los candidatos y candidatas a jueces y

juezas, y el Senado apruebe el nombramiento, cuenta con buenas prácticas respecto a la nominación de candidatos. El propio Poder Ejecutivo, a través del Decreto 222/2003, estableció un procedimiento claro y transparente. Este decreto señala que deberá considerarse la composición general del órgano que se pretende afectar para permitir cumplir con la equidad de género y especialidad. También señala que debe publicarse el nombre y los antecedentes curriculares de las personas que se encuentren en consideración. Los candidatos y las candidatas deberán presentar declaraciones patrimoniales y de conflictos de interés. Por su parte, las personas en general, las organizaciones no gubernamentales, los colegios y las asociaciones profesionales, las entidades académicas y de derechos humanos podrán manifestar sus inquietudes respecto de las candidaturas. El proceso también incluye la posibilidad de consultar a organizaciones relevantes y solicitar a la autoridad pruebas de cumplimiento de obligaciones fiscales. La presidencia entonces decide sobre la conveniencia o no de presentar alguna nominación y envía el expediente al Senado con todos los elementos recabados (Fierro y García, 2017: 21-22). Otro ejemplo de un país en el que el Ejecutivo goza de una facultad amplia de nombramiento y el Senado aprueba es Estados Unidos de América. No obstante, el Senado cuenta con procedimientos para evaluar a los candidatos y las candidatas, en los que recaba información sobre experiencia, patrimonio y material académico; además, participa el Colegio de Abogados, quien hace una revisión de las calificaciones profesionales del candidato o la candidata y formula una recomendación. Dentro de Senado se llevan a cabo entrevistas con los jueces, las juezas, los abogados, las abogadas, expertos y expertas familiarizados con la experiencia y el carácter del candidato o la candidata. Además, se dan comparecencias públicas, con lo que se transparenta el procedimiento de selección, de forma que se conocen las características de la persona seleccionada (Fierro y García, 2017: 21-22). Habría también que recuperar los criterios sentados en la tesis del Poder Judicial de la Federación con motivo de la ratificación de magistrados y magistradas de poderes judiciales locales que prescriben una motivación reforzada que contenga elementos relacionados con el desempeño del candidato o la candidata, en la que debe examinarse si fue o no apegado a los principios de eficiencia, probidad, honorabilidad, honestidad invulnerable, buena fama, ética probada y profesionalismo, lo cual debe probarse con elementos objetivos (Amparo en revisión 753/2015, 2016). Este criterio, junto con los ejemplos anteriores, son buenas prácticas que convendría incorporar en el nombramiento de quienes integran las salas especializadas, de modo que logren inspirar confianza a la ciudadanía.

Respecto a la necesidad de generar nuevas capacidades para el procesamiento de faltas graves, es también ilustrativo que ninguno de los tribunales de justicia administrativa cuenta con una carrera judicial especializada en la materia. Tampoco se detalla en la legislación cuáles debieran ser los perfiles y las capacidades del personal encargado de substanciar estos procedimientos y apoyar en el dictado de la resolución (CIDE, 2018). Es recomendable que se generen capacidades que permitan garantizar el procesamiento y la sanción de las faltas administrativas, pues de lo contrario se dificulta combatir la impunidad existente en el país si no se logran decisiones firmes que se sostengan en los procedimientos de apelación o amparo.

Para que la sociedad pueda confiar en los tribunales administrativos y en general en las autoridades del sistema de responsabilidades, es menester que los conozca, por lo que un elemento adicional de la implementación es el desarrollo de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Sobre todo en el caso de los tribunales es indispensable que, como señala Garoupa y Ginsburg, ante el creciente peso de la jurisdicción administrativa, dado que se constituyen como controles de la actuación de la administración, informen, expliquen y justifiquen su actuar. Para ello se debe contar con información clara, oportuna y comparable que le permita a la ciudadanía comprender el sentido de sus resoluciones y predecir su actuación (Garoupa y Ginsburg, 2008), lo que promueve un ambiente de seguridad jurídica y trato igualitario en las y los justiciables. Al efecto, la Plataforma Nacional Anticorrupción y las competencias de los comités coordinadores son una oportunidad para lograr estos mecanismos de transparencia.

## REFLEXIONES FINALES

En un Estado democrático de derecho, la confianza resulta de la aplicación de la ley y el respeto de los acuerdos. Cuando el principio de legalidad y el interés público se sustituyen por reglas informales y beneficios de grupo o particulares, nos enfrentamos a un problema de corrupción sistémica en el que no existe confianza en las personas ni en las instituciones. México ha realizado grandes esfuerzos por salir de este problema. El establecimiento del sistema de responsabilidades administrativas tiene este propósito, de ahí la importancia de lograr su cabal implementación. El sistema de responsabilidades administrativas, como quedó arriba expuesto, tiene entre sus propósitos evitar el uso político del poder coactivo del Estado, a la vez que constituye un mecanismo eficaz del combate a la corrupción.

Este estudio buscó mostrar los retos que aún existen para la consolidación del sistema de responsabilidades administrativas y las buenas prácticas que pueden utilizarse para ello. De estas últimas, quizás los hallazgos más relevantes son las oportunidades que la colaboración entre las y los integrantes de los comités coordinadores tienen a fin de lograr, mediante intercambio de información y acuerdos interinstitucionales, superar el déficit en la implementación del sistema. Mauricio Merino ha reiterado que la creación de los comités busca que la información para la toma de decisiones fluya entre todas las autoridades involucradas en el combate a la corrupción y fomente su colaboración (Merino, 2015; 2018), por ejemplo, en la prestación del servicio de defensoría de oficio. La coordinación también es esencial para transparentar criterios de determinación de faltas graves o para la imposición de sanciones, de modo que se garantice un trato igualitario en todo el país, para lo cual debe aprovecharse la Plataforma Nacional Anticorrupción. El adecuado funcionamiento de estas herramientas permitirá tanto a las autoridades como a la sociedad conocer los criterios con los que se investigan y sancionan faltas administrativas, lo que puede garantizar el eficaz combate de hechos ilícitos mediante procesos pulcros que nos permitan confiar en que las autoridades actúen con respeto a los derechos humanos y con un trato igual a todas las personas, incluyendo a los servidores y las servidoras públicos.

## REFERENCIAS

- “Amparo en revisión 753/2015”. 2 de junio de 2016.
- Arellano, David (2006). “Los desafíos de una gestión pública meritocrática”. En *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*. México: CIDE-Secretaría de la Función Pública.
- Arellano, David, y Jesús Hernández (2016). “Corrupción y denuncia. La denuncia como instrumento social: sus retos”. En *Cuadernos de la Rendición de Cuentas*. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Bovens, Mark et al. (1998). *The quest for responsibility: Accountability and citizenship in complex organisations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cappelletti, Mauro, y Bryant Garth (1977). “Access to justice: the newest wave in the worldwide movement to make rights effective”. *Buffalo Law Review* 27.
- Carbonell, Miguel (ed.) (2000). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: comentada y concordada*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) (2018). *Diagnóstico sobre el estado actual de la justicia administrativa a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción. Informe y resultados*. CIDE (diciembre). [http://justiciaadministrativa.cide.edu/wp-content/uploads/2019/04/Diagnostico\\_Estado\\_Actual.pdf](http://justiciaadministrativa.cide.edu/wp-content/uploads/2019/04/Diagnostico_Estado_Actual.pdf).
- Ceva, Emanuela, y Michele Bocchiola (2019). “Personal trust, public accountability, and the justification of whistleblowing”. *Journal of Political Philosophy* 27.2: 187-206.
- Ciudad Reynaud, Adolfo (2011). *La Justicia laboral en América Central, Panamá, República Dominicana*. Costa Rica: OIT.
- Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión (2015). “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”. *Diario Oficial de la Federación* (27 de abril).
- Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción (2020). “La Política Nacional Anticorrupción”. SESNA (enero).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2018). “Medición de pobreza 2008-2018, Estados Unidos Mexicanos”. Coneval. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). 5 de febrero.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) (1969). San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre.
- Cornford, Tom (2016). “El significado del acceso a la justicia”. En: *Acceso a la Justicia. Más allá de las políticas y políticas de austeridad*, E. Palmer et al. (eds.) Londres: Bloomsbury.
- Dussauge, Mauricio (2005). “Sobre la pertinencia del Servicio Profesional de Carrera en México”. *Foro internacional*, núm. 182: 761-794.
- Ferrajoli, Luigi (2008). “Constitucionalismo y teoría del derecho: respuesta a Manuel Atienza y José Juan Moreso”. En: *La teoría del derecho en el paradigma constitucional*. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo.

- Fierro, Ana Elena (coord.) (2018). *Propuesta metodológica para el análisis transversal de los macroprocesos y procesos del sistema de responsabilidades de servidores públicos relacionados con el combate a la corrupción, en las etapas de: prevención, investigación y sanción de actos de corrupción del SNA*. México: CIDE.
- Fierro, Ana Elena (2017). *Responsabilidad de los servidores públicos: Del castigo a la confianza*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Fierro, Ana Elena, y Adriana García (2017). "Independencia de los tribunales; elemento esencial del Sistema Nacional Anticorrupción". En: *Brújula Ciudadana* (mayo).
- Fix-Zamudio, Héctor (1987). "Debido proceso legal". En *Diccionario Jurídico Mexicano*. México: Porrúa-UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1170/3.pdf>.
- Fraga, Gabino (1973). *Derecho administrativo*. México: Porrúa.
- Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* (abril de 2016).
- Galanter, Marc (2010). "El deber de no prestar servicios legales". En: *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, vol. 11, núm. 2 (diciembre)
- García de Enterría, Eduardo (1976). "El problema jurídico de las sanciones administrativas". En: *Revista Española de Derecho Administrativo* 10: pp. 399-430.
- Garoupa, Nuno, y Tom Ginsburg (2008). "The Comparative law and Economics of Judicial Council". En: *Illinois Law and Economics Research Papers*.
- Goldsmith, Andrew (2005). "Police reform and the problem of trust". En: *Theoretical Criminology* 9.
- Gómez Lara, Cipriano (s/f). "El debido proceso como derecho humano". Instituto de Investigaciones Jurídicas. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1968/17.pdf>.
- Grossman, Joel B., y Austin Sarat (1981). "Access to Justice and the Limits of Law". *Law & Policy* 3.2: pp. 125-140.
- Ingraham, Patricia W. (1995). *The foundation of merit: Public service in American democracy*. Estados Unidos: JHU Press.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2019). "Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG)". [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/encig2019\\_principales\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/encig2019_principales_resultados.pdf).
- Kaariainen, J., y R. Sirén (2011). "Trust in the police, generalized trust and reporting crime". *European Journal of Criminology*.
- Kelsen, Hans (1958). *Teoría general del derecho y del Estado*. México: UNAM.
- Kitroeff, Natalie, y Paulina Villegas (2020). "Prefiero quedarme en mi casa y morir ahí". *The New York Times* (agosto). <https://www.nytimes.com/es/2020/08/10/espanol/america-latina/mexico-covid-hospitales.html>.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas (2016).
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (s/f).
- Mayer, Otto (1954). *Derecho administrativo alemán: Las obligaciones especiales*. Buenos Aires: Depalma.
- Merino, Mauricio (2013). "La captura de los puestos públicos". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 58.219: pp. 135-156.
- \_\_\_\_\_ (2015). *México la batalla contra la corrupción: (Una reseña sobre las reformas en curso a favor de la transparencia y en contra de la corrupción)*. México: Woodrow Wilson Center-Mexico Institute.

- \_\_\_\_\_ (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". *Cuadernos de Transparencia* 26.
- \_\_\_\_\_ (2005). *Transparencia: libros, autores e ideas*. México: CIDE-IFAI.
- Monroy, Jorge (2020). "Van 47 agresiones contra personal de salud en México; Jalisco es la entidad con más eventos". En: *El Economista* (28 de abril).
- Morales Canales, Lourdes (ed.) (2015). *Rendición de cuentas: una propuesta de normas, instituciones y participación ciudadana*, vol. 4. México: CIDE.
- O'Donnell, G. (1999). "Horizontal Accountability in new democracies". En: *The self-restraining state the power of accountability in new democracies*, 29-47. Estados Unidos: Lynne Rienner Publishers.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2016). *Guía de recursos sobre buenas prácticas en la promoción de los denunciantes*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos (ACNUDH) (1985). *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura*. Milán: Naciones Unidas.
- Organización de Estados Americanos (OEA) (2001). *Carta Democrática Interamericana*. Perú.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2016). "Committing to effective whistleblower protection".
- \_\_\_\_\_ (2017). "The role of whistleblowers and whistleblower protection".
- \_\_\_\_\_ (2013). "Whistleblower Protection".
- Pardo, María del Carmen (2009). *La modernización administrativa en México, 1940-2006*. México: COLMEX.
- Peters, B. Guy, y Jon Pierre (eds.) (2004). *The politicization of the civil service in comparative perspective: A quest for control*, vol. 7. Londres: Routledge.
- Prieto Álvarez, Tomás (2009). "La encrucijada actual de las relaciones especiales de sujeción". *Revista de Administración Pública* 178: pp. 215-247.
- Proyecto de Justicia Mundial (WJP) (2019). "Perspectivas globales sobre el acceso a la justicia".
- Ritz, Adrian *et al.* (2017). "Public service motivation: state of the art and conceptual cleanup". En: *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Roldan Xopa, José (2014). *Cuaderno La rendición de cuentas y responsabilidad por actividad discrecional y por omisión*. México: Rendición de Cuentas. <http://rendiciondecuentas.org.mx/cuaderno-la-rendicion-de-cuentas-y-responsabilidad-por-actividad-discrecional-y-por-omision>.
- Sandefur, Rebecca L. (2008). "Access to civil justice and race, class, and gender inequality". *Annual Review of Sociology* 34: pp. 339-358.
- \_\_\_\_\_ (2009). "Punto Fulcrum de Igualdad de Acceso a la Justicia: Instituciones Jurídicas y No Jurídicas de Remedio". En: *Loyola of Los Angeles Law Review* 42.
- Sandoval, Irma Eréndira (2016). "Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana". En: *Revista Mexicana de Sociología* 78.1: pp. 119-152.
- Secretaría de la Función Pública (s/f). Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción. <https://alertadores.funcionpublica.gob.mx/>.

- Serra Rojas, Andrés (1977). *Derecho administrativo*. México: Porrúa.
- Suleiman, Ezra N. (2013). *Dismantling democratic states*. Princeton: Princeton University Press.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2014). “Derecho Administrativo Sancionador. El principio de legalidad debe modularse en atención a sus ámbitos de integración”. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* (septiembre).
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2014). “Presunción de inocencia. Este principio es aplicable al procedimiento administrativo sancionador, con matices o modulaciones”. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* (junio).
- Transparencia Internacional (2019). “Barómetro Global de la Corrupción: América Latina y El Caribe 2019 - Opiniones y experiencias de los ciudadanos en materia de corrupción”. Transparency International. <https://www.transparency.org/es/publications/global-corruption-barometer-latin-america-and-the-caribbean-2019>.
- Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro (2020). “Resolución dictada por la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, dentro del expediente SE/O7/2019/1Q1/AR”. *La Sombra de Arteaga* 81 (16 de octubre). <https://lasombradearteaga.segobqueretaro.gob.mx/getfile.php?p1=20201081-01.pdf>.
- Weber, Max (s/f). *La política como vocación*. COP Madrid. <http://www.copmadrid.es/webcopm/recursos/pol1.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2000). *¿Qué es la burocracia?* España: El Aleph.
- Zuckermann, Leo (2020). “Nexos, Irma Eréndira Sandoval y el Estado mínimo”. En: *Excélsior* (25 de agosto).





### **Irma del Carmen Guerra Osorno**

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SUPERIORES ECONÓMICOS  
Y SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD VERACRUZANA

### **Marcela Dolores Guerra Osorno**

CONSULTORA INDEPENDIENTE

### **Diana Donají Del Callejo Canal**

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SUPERIORES ECONÓMICOS  
Y SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD VERACRUZANA

# CAPÍTULO 5

## LOS TRIBUNALES ESTATALES DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL CONTEXTO DE LOS SISTEMAS ESTATALES ANTICORRUPCIÓN: RETOS Y PERSPECTIVAS EN MATERIA DE COORDINACIÓN

### INTRODUCCIÓN

**E**l 27 de mayo de 2015 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de México en materia de combate a la corrupción, que sentaron las bases para la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). En esta reforma quedó señalado que las legislaturas locales tienen que expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas necesarias que permitan hacer lo propio a nivel estatal. Específicamente, el artículo 113 de la Constitución establece que los estados deben conformar sus sistemas estatales anticorrupción (SEA) “con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción”. Al respecto, hasta el 10 de mayo de 2019 y de acuerdo con datos del SNA, 69% de las entidades había cumplido en materia tanto legislativa como de las instancias por conformar, 22% tenía

instancias pendientes por integrar, 3% aún no publicaba la totalidad de las adecuaciones legislativas necesarias y 6% presentaba rezago en ambas dimensiones.

En cuanto al diseño del SNA, éste fue pensado bajo la lógica de involucrar a más actores en el combate a la corrupción, de tal forma que sirvieran como pesos y contrapesos. Esto implica que, si el sistema quiere tener algún éxito, las instituciones que lo integran deben trabajar de manera coordinada, razón por la cual se contempló incluso la conformación de un Comité Coordinador a nivel federal, así como comités estatales, que pudieran funcionar como mecanismos para lograrlo.

Sin embargo, de acuerdo con la literatura en la materia, desde la perspectiva cultural es de esperar que la imposición de una mayor coordinación entre agencias genere ciertas resistencias al interior de algunas de ellas, principalmente si antes de la creación del sistema cada una trabajaba de manera aislada o poco relacionada, ya fuese porque las necesidades de coordinación eran mínimas o incluso nulas. Por otra parte, también podría suceder que algunas instancias estén implementando mecanismos de coordinación adicionales a los formalmente diseñados o previstos y que éstos varíen de acuerdo con las necesidades de colaboración con entidades específicas; de forma que, a nivel estatal particularmente, los comités coordinadores tengan menos peso como figuras o mecanismos de coordinación.

Entre las instancias de nueva creación contempladas para integrar los sistemas locales, específicamente los comités coordinadores locales, se encuentran los tribunales estatales de justicia administrativa (TEJA), que representaron la extinción de los tribunales de lo contencioso administrativo del Poder Judicial de los estados y que, de acuerdo con el artículo 116, fracción V, de la Constitución, tienen a su cargo:

dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

De forma que el principal cambio con respecto a los tribunales de lo contencioso es que los TEJA están facultados para conocer y resolver asuntos relacionados con faltas administrativas graves, cometidas tanto por servidores y servidoras públicos como por particulares.

Como integrantes de los comités locales, los tribunales, representados por sus magistradas y magistrados presidentes, habrán de trabajar de manera coordinada con el resto de las instancias que los conforman a fin de cumplir con los objetivos que les fueron establecidos. Esto con independencia del ámbito propio de sus atribuciones. En este sentido, si bien en la investigación se identificaron objetivos comunes en nueve comités, es de esperar que los tribunales participen de manera más activa en aquellos temas en los que poseen un conocimiento específico o experiencia derivada de sus propias atribuciones en materia de responsabilidades administrativas. Por lo que el objetivo general

de esta investigación es identificar para qué y cómo se coordinan los TEJA con el resto de las instancias que conforman los sistemas estatales. Adicionalmente, se busca conocer cuáles son algunos de los principales retos en materia de coordinación que enfrentan y las implicaciones de los mecanismos de coordinación implementados en términos de rendición de cuentas.

El trabajo se divide en cuatro apartados. En el primero se explora la literatura sobre coordinación, específicamente la que alude a los mecanismos e instrumentos que se utilizan. En el segundo se expone la metodología, mientras que en el tercero se presentan los resultados del análisis agrupados en dos secciones: por una parte, los hallazgos derivados de la revisión del marco jurídico y que están relacionados tanto con los mecanismos como con las necesidades de coordinación formal; y, por la otra, la evidencia de cómo se está llevando en la práctica la coordinación y para qué. Finalmente, el último apartado corresponde a las conclusiones.

## PERSPECTIVAS Y MECANISMOS DE LA COORDINACIÓN

En este trabajo se entenderá por coordinación “el ajuste de actividades y decisiones entre actores interdependientes para alcanzar objetivos comunes” (Koop y Lodge en Christensen *et al.*, 2016). Al respecto, la literatura sobre coordinación en la administración pública ha identificado dos principales causas del renovado interés por este tema: por una parte, la especialización que ha tenido lugar como resultado de las reformas de corte neogerenencial y, por la otra, la aparición de *wicked problems* o problemas perversos, cuya resolución no cae dentro de un solo dominio de política y que, por lo tanto, requiere de intervenciones transversales. El caso del combate a la corrupción es un claro ejemplo de un problema complejo que pone de manifiesto la necesidad de coordinación entre diversas agencias.

La coordinación como proceso puede ser abordada desde dos perspectivas teóricas (Christensen *et al.*, 2016): la estructural-institucional, que señala cómo las estructuras normativas/formales de la administración pública influyen en los procesos decisionales; o la cultural, para la cual cada organización tiene sus propios valores y su cultura, los cuales ejercen influencia en los procesos de toma de decisiones, más allá de lo que los aspectos normativos o las estructuras formales señalen.

Así, desde el punto de vista estructural-institucional, una vez que se acuerda formalmente un instrumento de coordinación, éste se implementa. En cambio, desde la aproximación cultural, lo anterior no necesariamente resulta, esto dependerá de los valores y las preferencias de las entidades que habrán de implementarlos. Por lo tanto, es de esperar que, independientemente de los instrumentos formales de coordinación, haya variaciones en cómo éstos se implementan o incluso se utilicen otros.

De manera específica, este documento asume que estos dos enfoques suelen ser complementarios en la práctica, por lo que ambos se utilizan.

Por otro lado, la literatura ha identificado tres principales mecanismos en los que se ubicarían los distintos instrumentos de coordinación (Christensen *et al.*, 2016; Cuccinello *et al.*, 2015; Verhoest, Bouckaert y Peters, 2017): 1) mecanismos de tipo jerárquico, los cuales se basan en la autoridad e implican, entre otras cosas, definir líneas de control

directo, asignaciones claras de responsabilidad, reglas y tareas específicas; 2) mecanismos de mercado, que utilizan incentivos para promover la cooperación entre actores y están orientados a resultados; 3) mecanismos de redes, en los que la confianza es un elemento fundamental, ya que se promueve el intercambio de información, la generación de conocimiento compartido, la toma de decisiones de manera conjunta, etc. Sin embargo, es importante señalar que, en la práctica, se ha encontrado que estos tres tipos coexisten de distintas maneras.

Algunos ejemplos específicos de instrumentos de coordinación son:

1. Instancias específicas para la coordinación.
2. Entidades para la toma de decisiones colectivas.
3. Sistemas para el intercambio de información.
4. Reuniones de trabajo.
5. Objetivos compartidos.
6. Presupuestos compartidos.
7. Metodología.

La investigación consistió en un estudio comparativo entre las funciones de coordinación que han venido desempeñando, hasta diciembre de 2019, nueve tribunales de justicia administrativa en el marco de los sistemas estatales, así como los mecanismos que se han utilizado para ello. La selección obedeció a los siguientes criterios:

- Que en los estados en donde se localizan, tanto la armonización legislativa requerida como las instancias que conforman los sistemas locales anticorrupción estuvieran completas a más tardar en abril de 2018. Esto con el objeto de asegurar que en los casos seleccionados hubiera mayor experiencia y tiempo de implementación.
- Que existiera al menos un informe de labores para cada tribunal.
- Que estuviera disponible al menos un informe de labores para cada uno de los comités coordinadores al que pertenecieran los tribunales.

A partir de lo anterior, en la primera etapa del estudio se analizó el marco normativo tanto de los sistemas locales como de los tribunales, con la finalidad de identificar necesidades e instrumentos de coordinación formal. La segunda etapa consistió en recabar los informes y las actas de sesión de los comités coordinadores, además de los informes de los propios tribunales. Sin embargo, no fue posible obtener en todos los casos las actas de los respectivos comités, si bien algunos informes contenían las fechas en las que sesionaron y los acuerdos tomados. Aun así, se optó por conservar las actas y considerarlas como información adicional a lo reportado en los informes. El siguiente cuadro muestra los documentos y periodos analizados en cada caso.

**Cuadro 1** Documentos analizados

Estado	Actas	Periodos	Informes de comités	Periodos	Informes de tribunales	Periodos
Veracruz	8	01/08/2018-03/09/2019	1	2018-2019	2	2018 y 2019
Estado de México	12	06/02/2018-29/08/2019	2	2017-2018 y 2018-2019	1*	2018
Puebla	13	14/12/2017-08/11/2019	2	2018 y 2019	Información en los informes del comité	
Hidalgo	13	22/03/2018-06/12/2019	2	2018 y 2019	1	2017-2018
Quintana Roo	8	27/08/2018-05/12/2019	1	2019	1	2019
Sonora	Información en los informes del comité		2	2017-2018 y 2018-2019	2	2017, 2018 y 2019
Tabasco	Información en los informes del comité		2	2018 y 2019	Información en los informes del comité	
Yucatán	Información en los informes del comité		1	2018	Información en los informes del comité	
Querétaro	Información no disponible		2	2017-2018 y 2018-2019	3	2017, 2018 y 2019
<b>Totales</b>	<b>54</b>		<b>14</b>		<b>12</b>	

\* Además, se incluyó información específica del tribunal, que se publicó en los dos informes del Comité Coordinador.

**Fuente:**  
Elaboración propia.

El objetivo de analizar estos documentos fue conocer si en la práctica se cumple con los objetivos de la coordinación que quedaron establecidos en la legislación correspondiente, si los instrumentos que se diseñaron formalmente para ello se ocupan y, principalmente, qué papel juegan los tribunales como integrantes de los sistemas locales anticorrupción.

## DEL PAPEL A LA PRÁCTICA: LOS DILEMAS DE LA COORDINACIÓN

La complejidad del problema de la corrupción obligó a rediseñar todo el andamiaje institucional en México para estar en condiciones de hacerle frente; producto de esto se crea el SNA, con sus correspondientes SEA. Son varias las deficiencias y los problemas que comienzan a señalárseles a estos últimos, entre ellos, la captura de los nuevos espacios: las fiscalías estatales, las magistraturas de los TEJA, los comités de participación ciudadana, así como de las estructuras de las secretarías ejecutivas.

Sin embargo, un tema menos explorado es el de la coordinación que requieren los sistemas estatales para su operación. Específicamente, la propuesta nacional de combate a la corrupción busca que las instancias se coordinen, entre otras cosas, para proponer y dar seguimiento a las políticas locales, evaluar el cumplimiento de los objetivos propuestos, compartir información que permita no sólo sancionar sino prevenir los actos de corrupción, etc. Así, la capacidad que tengan las instituciones para coordinarse definirá en gran medida el rumbo que tome la política de combate a la corrupción y, muy seguramente, su éxito o fracaso.

Debido a lo anterior, este estudio pone énfasis en los tribunales de justicia administrativa, ya que al ser las instancias que por sus atribuciones institucionales sancionarán faltas administrativas graves, concentrarán datos relevantes que podrían, si se sistematizan, analizar y comparten con el resto de las instancias de los comités, generar inteligencia institucional para prevenir y detectar faltas administrativas. Esto es lo que introduce una variación en la forma en la que se venía atacando el problema de la corrupción, que se concentraba en las sanciones, dejando de lado la prevención y detección.

### *La coordinación desde el marco normativo*

Para esta primera parte de la investigación se revisó y analizó el marco normativo de los sistemas locales y de los tribunales, específicamente se consideraron los siguientes documentos.

**Cuadro 2** Legislación revisada

Legislación	Edo. Méx.	Hgo.	Pue.	Qro.	Q. Roo	Son.	Tam.	Ver.	Yuc.
Ley del Sistema Estatal Anticorrupción									
Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa									
Código de Justicia Administrativa									
Ley de Justicia Administrativa									
Reglamento anterior									

**Fuente:** *Sobre la necesidad de coordinación*  
Elaboración propia.

Las leyes de los sistemas estatales anticorrupción establecen que, por una parte, las instancias de los sistemas habrán de coordinarse para fijar bases, políticas y procedimientos de coordinación entre las autoridades estatales y municipales en materia de prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción; así como para la fiscalización y el control de recursos públicos. Por otra parte, las instancias que conforman los correspondientes SEA habrán de coordinarse para establecer, articular y evaluar la política en la materia.

### *Sobre los actores*

Los tribunales, al formar parte de los sistemas, tienen la obligación de coordinarse con el resto de las instancias que los integran. Lo que se encontró fue que todos los SEA están conformados por al menos un Comité Coordinador y por las y los integrantes del Comité de Participación Ciudadana. En el caso del Estado de México, también son integrantes el Comité Rector del Sistema Estatal de Fiscalización y los sistemas municipales anticorrup-

ción. Estos últimos concurriendo a través de sus presidentes y presidentas rotatoriamente. En Hidalgo y Sonora, los municipios también están incluidos; en el primer caso, a través de sus contralores y contraloras, y, en el segundo, en los términos que emita el comité.

Por lo tanto, otra figura importante, y que más adelante se retomará como mecanismo para la coordinación, es la del Comité Coordinador. En este caso, los comités de todos los estados están integrados por las y los titulares de las siguientes instancias: Tribunal de Justicia Administrativa, Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Comité de Participación Ciudadana, Órgano de Fiscalización, Fiscalía Anticorrupción, Contraloría General y Consejo de la Judicatura o Consejo del Poder Judicial. Adicionalmente, Hidalgo tiene a cinco titulares de contralorías internas municipales.

### *Sobre los instrumentos de coordinación*

El propósito de esta investigación es conocer, básicamente, cómo se coordinan los TEJA en el marco de los sistemas. Si pensamos en la coordinación como un tipo de interacción, un primer acercamiento a este fenómeno es identificar si existen instrumentos diseñados específicamente para promover la interacción entre instancias, a fin de que éstas puedan fijar las bases, las políticas y los procedimientos de coordinación entre el resto de autoridades estatales y municipales en materia de prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción; así como para establecer, articular y evaluar la política en la materia.

A partir de la revisión y el análisis del marco normativo se identificaron los instrumentos que cada estado consideró formalmente, el principal de ellos fue la creación de una figura específica para la coordinación: los comités coordinadores, instancias responsables de establecer mecanismos de coordinación entre quienes integran los sistemas estatales y de éstos con el sistema nacional; así como de diseñar, promover y evaluar las políticas estatales de combate a la corrupción. En todos los casos, estas figuras, de las cuales los tribunales forman parte, tienen la obligación de sesionar en al menos tres ocasiones al año. En el caso concreto de Yucatán, su legislación contempla la creación de subcomités o grupos de trabajo al interior de su Comité Coordinador. Uno de estos subcomités es, obligatoriamente, el de fiscalización. Al respecto, es importante señalar que el resto de las legislaciones crean también los sistemas estatales de fiscalización; sin embargo, en el caso de Yucatán esta figura sólo está prevista como subcomité.

Un segundo instrumento son los objetivos compartidos para las instancias de los comités, que quedaron establecidos en todas las leyes de los sistemas estatales revisados y que se retomarán en el siguiente apartado, para identificar si las instancias correspondientes se han coordinado en esos asuntos y cuál ha sido la participación de los tribunales.

En los casos particulares de Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán se identificó un tercer instrumento, el cual consistió en establecer, dentro de las leyes orgánicas de sus tribunales, sus reglamentos interiores, leyes de justicia administrativa y códigos, la necesidad de considerar criterios y recomendaciones de las instancias del Sistema Nacional Anticorrupción y/o de las pertenecientes a los SEA. Los siguientes cuadros refieren los documentos en los que quedó plasmado lo anterior, así como las situaciones específicas en las que se requerirá de tal consideración.

**Cuadro 3** Consideración de criterios y recomendaciones de las instancias del SNA o de los SEA por parte de los tribunales de justicia administrativa

<b>Puebla (Ley Orgánica del Tribunal)</b>	<b>Tabasco (Ley de Justicia)</b>	<b>Veracruz (Ley Orgánica del Tribunal)</b>	<b>Yucatán (Ley Orgánica del Tribunal)</b>	<b>Quintana Roo (Código)</b>
De las atribuciones del pleno: Presentar cada 5 años el diagnóstico cualitativo y cuantitativo sobre el trabajo del tribunal, el cual deberá ser remitido para su consideración al Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, por conducto de su secretariado ejecutivo, a efecto de que el citado comité emita recomendaciones sobre la creación de salas.	De las facultades del pleno del tribunal: Cada 3 años, presentar un diagnóstico cualitativo y cuantitativo sobre el trabajo de la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, el cual deberá ser remitido para su consideración al Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, por conducto de su secretariado ejecutivo.	De las atribuciones del pleno del tribunal: Cada 3 años, presentar el diagnóstico cualitativo y cuantitativo sobre el trabajo del tribunal, el cual deberá ser remitido para su consideración al Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, por conducto de su secretariado ejecutivo, a efecto de que el citado comité emita recomendaciones sobre el funcionamiento del tribunal.	De las atribuciones del pleno del tribunal: Cada 5 años, presentar el diagnóstico cualitativo y cuantitativo sobre el trabajo en materia de responsabilidades administrativas, el cual deberá ser remitido para su consideración al Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, por conducto de su secretariado ejecutivo, a efecto de que el citado comité emita recomendaciones.	
	De las atribuciones del presidente o la presidenta del tribunal: Presentar un informe anual al Congreso del Estado y al gobernador o la gobernadora basado en indicadores en materia de responsabilidades administrativas graves, tomando en consideración las directrices y políticas que emita el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción.	De las atribuciones del presidente o la presidenta del tribunal: Rendir un informe anual al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, utilizando indicadores en materia de responsabilidades administrativas y con base en las directrices y políticas que emita el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción.		
De las atribuciones de la Junta de Gobierno y Administración del tribunal: Promover la implementación del Sistema Profesional de Carrera del personal del tribunal, así como de las medidas necesarias relativas al ingreso, la permanencia, la disciplina, la capacitación, los estímulos, los ascensos, las promociones por escalafón y remoción del personal del tribunal,		De las atribuciones del pleno: Elaborar los programas permanentes de capacitación, especialización y actualización en las materias competencia del tribunal para sus servidores y servidoras públicos, considerando los criterios que, en materia de responsabilidades administrativas, emita el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción.	De las facultades del pleno: Autorizar los programas permanentes de capacitación, especialización y actualización en las materias que son competencia del tribunal para sus servidores y servidoras públicos, considerando, en materia de responsabilidades administrativas, los criterios que en su caso emita el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción.	

**Cuadro 3** Consideración de criterios y recomendaciones de las instancias del SNA o de los SEA por parte de los tribunales de justicia administrativa (*continuación*)

Puebla (Ley Orgánica del Tribunal)	Tabasco (Ley de Justicia)	Veracruz (Ley Orgánica del Tribunal)	Yucatán (Ley Orgánica del Tribunal)	Quintana Roo (Código)
<p>acorde con los principios de eficiencia, eficacia, ética, capacidad y experiencia, así como autorizar los programas permanentes de capacitación, especialización y actualización en las materias competencia del tribunal para sus servidores y servidoras públicos, considerando, en materia de responsabilidades administrativas, los criterios que en su caso emitan en atención al Sistema Nacional Anticorrupción.</p>				
	<p>De las facultades del pleno del tribunal: Integrar y desarrollar los subsistemas de información estadística sobre el desempeño del tribunal, que contemplen por lo menos el número de asuntos atendidos, su materia, su cuantía, la duración de los procedimientos, el rezago y las resoluciones confirmadas, revocadas o modificadas; en materia de responsabilidades administrativas, tomará en consideración los criterios y las políticas que al efecto emita el Sistema Estatal Anticorrupción.</p>			<p>De las facultades del pleno: Dar seguimiento al sistema de información estadística sobre el desempeño del tribunal, que contemple por lo menos el número de asuntos atendidos, su materia, su cuantía, la duración de los procedimientos, el rezago y las resoluciones confirmadas, revocadas o modificadas. En materia de responsabilidades administrativas, tomará en consideración los criterios y las políticas que al efecto emita el Sistema Estatal Anticorrupción.</p>

**Fuente:**  
Elaboración propia con información de las leyes y los códigos en la materia.

**Cuadro 4** Consideración de criterios y recomendaciones de las instancias del SNA o de los SEA por parte de los tribunales de justicia administrativa en los reglamentos interiores

Veracruz	Quintana Roo
De las atribuciones de las o los titulares de área: Implementar en el ámbito de su competencia las directrices y políticas que determine el Sistema Estatal Anticorrupción y proponer las medidas que resulten necesarias para su adecuada adopción.	De las atribuciones de la o el titular del Órgano Interno de Control (OIC): Implementar y evaluar el resultado de las acciones implementadas, conforme al sistema.
De las atribuciones de la Dirección de Capacitación y Vinculación Institucional (art. 81): Para el cumplimiento de su objetivo, la Dirección de Capacitación y Vinculación Institucional tendrá a su cargo las siguientes funciones: Colaborar en la elaboración de los programas permanentes de capacitación, especialización y actualización en las materias competencia del tribunal para sus servidores y servidoras públicos, considerando los criterios que, en materia de responsabilidades administrativas, emita el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción.	De las atribuciones del OIC: Implementar los mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, en los términos establecidos por el Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Estatal Anticorrupción.
De las atribuciones de la Dirección de Capacitación y Vinculación: Revisar la información en materia de los convenios generales o acuerdos interinstitucionales que el tribunal pretenda celebrar con entes privados, públicos, con los tres niveles de gobierno e instituciones educativas.	De las atribuciones de la Dirección de Auditoría, Control y Evaluación: Dar seguimiento a las recomendaciones que emita el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Estatal Anticorrupción para adoptar medidas que sean necesarias para el fortalecimiento institucional y control interno.
De las atribuciones de la Dirección de Asuntos Jurídicos: Asesorar y asistir al presidente o la presidenta en los trabajos del Sistema Estatal Anticorrupción.	
De las atribuciones de la Subdirección de lo Consultivo: Dar seguimiento y archivar los materiales de trabajo relativos al Sistema Estatal Anticorrupción.	
De las atribuciones del Departamento de Responsabilidades Administrativas: Inscribir en el Sistema Nacional de Servidores Públicos y Particulares Sancionados de la Plataforma Nacional Digital las constancias de sanciones o de inhabilitación que se encuentren firmes, así como las abstenciones que hayan realizado las autoridades investigadoras o el tribunal, en términos del artículo 22 de la Ley de Responsabilidades.	

**Fuente:** Elaboración propia con información de las leyes y los códigos en la materia.

Por otra parte, la literatura ha identificado tres principales mecanismos en los que se ubicarían los distintos instrumentos de coordinación (Christensen *et al.*, 2016; Cucciniello *et al.*, 2015; Verhoest, Bouckaert y Peters, 2017): 1) mecanismos de tipo jerárquico, 2) mecanismos de mercado y 3) mecanismos de redes. Al respecto, los comités de coordinación y los objetivos compartidos son instrumentos que pertenecen a esta última clasificación y, debido a que el tema de la confianza es fundamental, tendrán que abordarse con mayor profundidad en algún momento posterior. Por otra parte, haber establecido dentro de las leyes orgánicas de sus tribunales, sus reglamentos interiores, leyes de justicia administrativa y códigos, la necesidad de considerar criterios y recomendaciones de las instancias del Sistema Nacional Anticorrupción y/o de las pertenecientes a los SEA, obedece más a mecanismos de tipo jerárquico.

## *La coordinación en la práctica*

En este apartado se presentan los resultados del análisis de las actas de los comités coordinadores, sus informes anuales, así como de los informes de los tribunales. El objetivo es identificar, al margen de lo que quedó formalmente establecido en materia de coordinación en las leyes, los códigos y los reglamentos revisados previamente, cómo los tribunales se coordinan en la práctica con el resto de las instancias que conforman los SEA y para qué lo hacen.

A partir de la revisión de las leyes generales de los sistemas estatales se identificaron ocho objetivos comunes a los nueve comités coordinadores estudiados:

- Emitir un informe anual que contenga, al menos, los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.
- Emitir recomendaciones públicas no vinculantes ante las autoridades respectivas, con el objeto de que se adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para mejorar el desempeño del control interno.
- Determinar e instrumentar los mecanismos, las bases y los principios para la coordinación con las autoridades de fiscalización, control y de prevención y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan.
- Determinar 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 que generen los entes públicos competentes.
- Construir una Plataforma Digital Estatal.
- Disponer las medidas necesarias para que las autoridades competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y el control de recursos públicos, accedan a la información necesaria para el ejercicio de sus atribuciones, ya sea mediante las plataformas digitales locales o la Plataforma Nacional.
- Celebrar convenios de coordinación, colaboración y concertación necesarios para el cumplimiento de los fines del sistema estatal.
- Diseñar, implementar y evaluar la Política Estatal Anticorrupción.

Estos objetivos fueron la guía para establecer si las instancias de los comités se están o no coordinando para lo que formalmente tendrían que hacerlo, o incluso si la coordinación abarca aspectos adicionales a los objetivos.

## *Informe anual*

En los nueve comités fue posible acceder al menos a un informe. El siguiente cuadro muestra cuántos se consideraron y los periodos que abarcan.

**Cuadro 5** Informes considerados

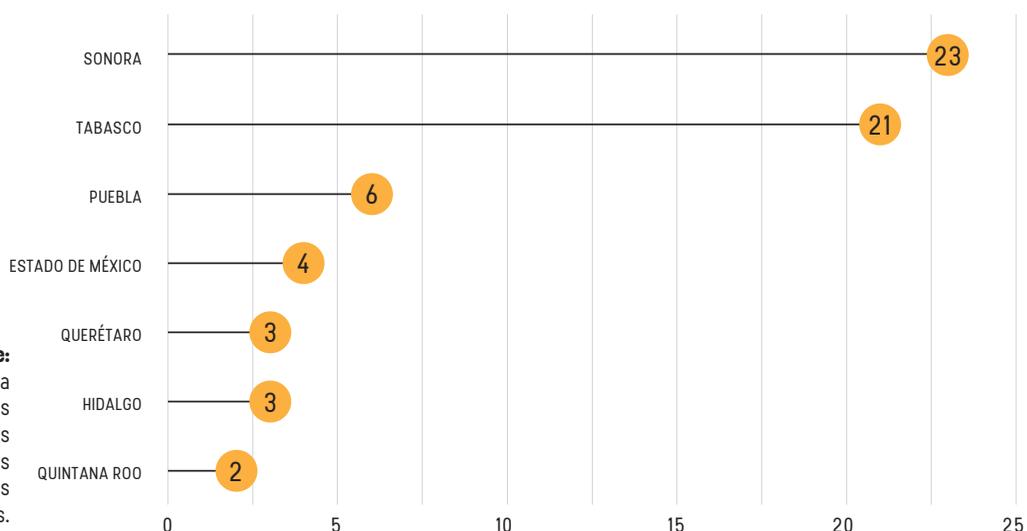
Estado	Informes de comités	Periodos
Veracruz	1	2018-2019
Estado de México	2	2017-2018 y 2018-2019
Puebla	2	2018 y 2019
Hidalgo	2	2018 y 2019
Quintana Roo	1	2019
Sonora	2	2017-2018 y 2018-2019
Tabasco	2	2018 y 2019
Yucatán	1	2018
Querétaro	2	2017-2018 y 2018-2019
<b>Total</b>	<b>14</b>	

**Fuente:**  
Elaboración propia.

### Recomendaciones públicas no vinculantes

En el tema de las recomendaciones públicas no vinculantes, con excepción de Veracruz y Yucatán, el resto han emitido al menos dos. La siguiente gráfica muestra el número de recomendaciones por comité.

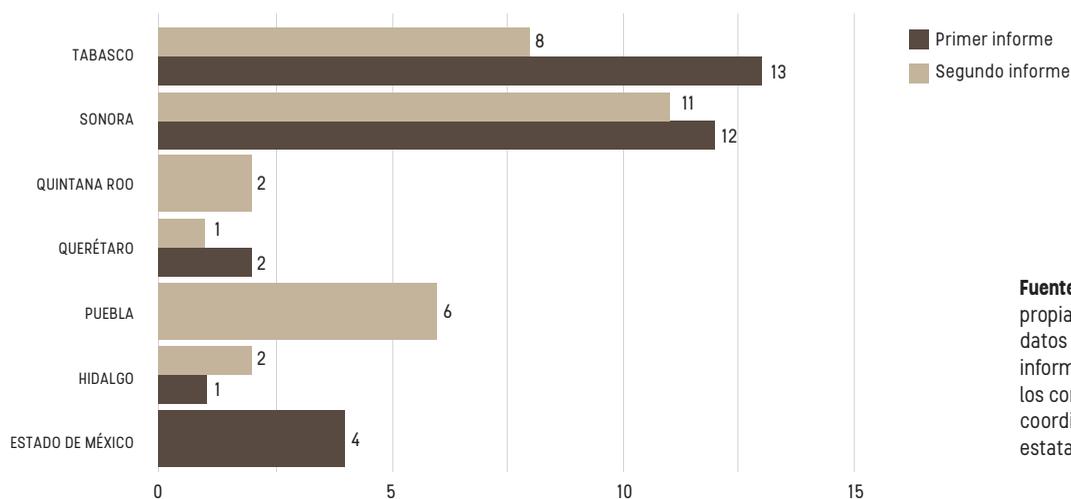
**Gráfica 1** Recomendaciones no vinculantes por Comité Coordinador



**Fuente:**  
Elaboración propia con datos de los informes anuales los comités coordinadores estatales.

Como se observa, destacan Sonora y Tabasco por ser los que han emitido más de 20 recomendaciones; en ambos, la mayoría se registraron en el primero de dos informes que se analizaron para cada comité. Como se muestra en la siguiente gráfica, no es posible identificar un patrón en las publicaciones, si bien uno podría haber esperado que en general las recomendaciones se concentraran hacia el segundo informe, por un tema de experiencia e implementación de los propios sistemas locales anticorrupción.

**Gráfica 2** Recomendaciones no vinculantes por informe en el que se emitieron



**Fuente:** Elaboración propia con datos de los informes anuales los comités coordinadores estatales.

En el caso específico del Comité de Sonora, de las 23 recomendaciones que ha emitido, seis las ha dirigido al Congreso y han estado relacionadas con posibles reformas a leyes y códigos, mientras que una la dirigió tanto al Congreso como al Instituto Superior de Auditoría, en relación con la designación del o la titular del Órgano Interno de Control de dicho instituto; siete más fueron dirigidas a entes públicos en general, tanto municipales como estatales.

Tabasco presenta una situación similar a la anterior. El comité ha dirigido 12 de 21 recomendaciones al Congreso, en 10 de ellas se proponen modificaciones legislativas o normativas, otra recomienda la creación de una comisión y una más que se dé cumplimiento a un artículo transitorio de la Ley General de Archivos.

**Cuadro 6** Instancias a las que se les dirigieron recomendaciones no vinculantes. Caso Sonora

Instancia	Recomendaciones
Entes públicos	7
Congreso del Estado	6
Ayuntamientos	1
Congreso del Estado e Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización	1
Entidades Ejecutoras de Obra Pública	1
Fiscalía General del Estado	1
Fiscalía General del Estado/Secretaría de Seguridad Pública	1

**Cuadro 6** Instancias a las que se les dirigieron recomendaciones no vinculantes.  
Caso Sonora ( *continuación* )

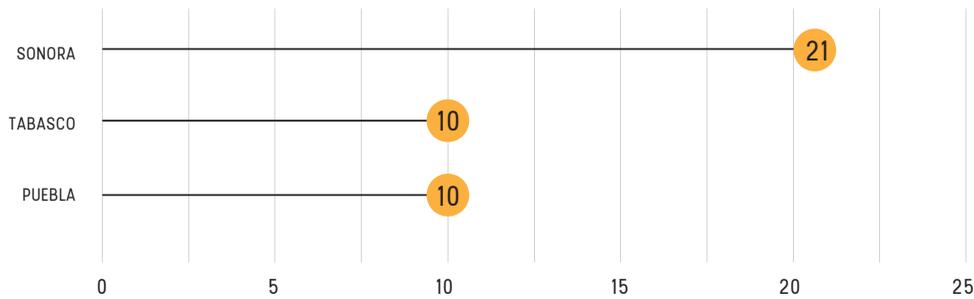
	<b>Instancia</b>	<b>Recomendaciones</b>
<b>Fuente:</b> Elaboración propia.	Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización/Secretaría de la Contraloría General del Estado y Órganos Internos de Control	1
	Órganos de Control Interno	1
	Poder Judicial del Estado	1
	Secretaría de Educación	1
	Secretaría de la Contraloría General del Estado	1

**Cuadro 7** Instancias a las que se les dirigieron recomendaciones no vinculantes.  
Caso Tabasco

	<b>Instancia</b>	<b>Recomendaciones</b>
<b>Fuente:</b> Elaboración propia.	Congreso del Estado	12
	Ayuntamientos	2
	Comité Coordinador	1
	Consejo Estatal de Mejora Regulatoria	1
	Entes públicos	1
	Fiscalía General del Estado	1
	Órgano Superior de Fiscalización del Estado	1
	Poder Ejecutivo	1
	Secretaría de Finanzas del Estado	1

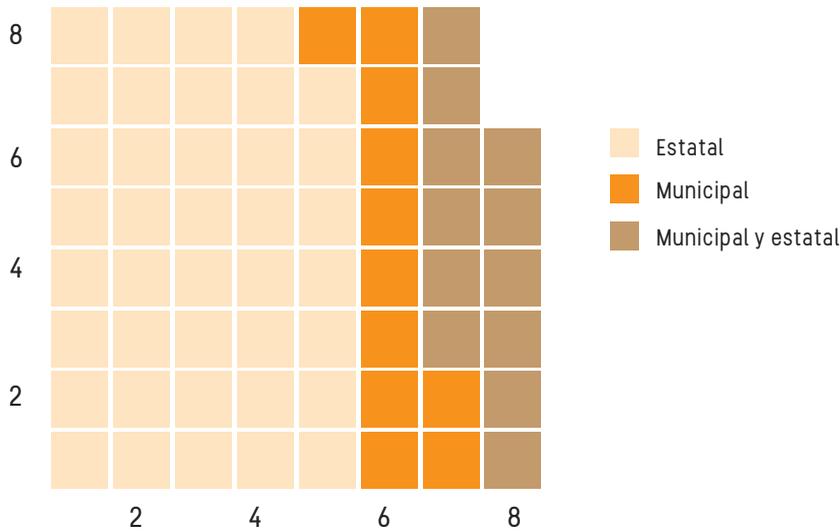
En general, para todos los comités revisados, no es claro que las recomendaciones tengan como propósito el fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, o la mejora del control interno. Además de las recomendaciones dirigidas a los congresos estatales para la creación o modificación de leyes, así como aquellas en las que se exhorta a cumplir con las obligaciones en materia de transparencia, algunas otras pareciera que se utilizan como medio para solicitar acciones más relacionadas con la operacionalización de los sistemas estatales, por ejemplo: mayor coordinación con el Comité de Participación Ciudadana, difusión de los propios sistemas, adecuación de la información que generan los entes públicos a fin de que se pueda integrar eventualmente a la Plataforma Digital, información que el comité les requiera o, como en el caso del Estado de México, implementación del Sistema Municipal Anticorrupción.

**Gráfica 3** Recomendaciones no vinculantes



**Fuente:** Elaboración propia con datos de los informes anuales los comités coordinadores estatales.

**Gráfica 4** Recomendaciones no vinculantes por orden de gobierno al que se emitieron



**Fuente:** Elaboración propia con datos de los informes anuales los comités coordinadores estatales.

*Mecanismos, bases y principios para la coordinación con las autoridades de fiscalización, control y de prevención y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción*

Por lo que toca a este objetivo, se identificó lo siguiente:

- Con excepción de Hidalgo y Querétaro, para el resto de los comités se obtuvo alguna evidencia del trabajo en este rubro.
- En el Estado de México y Tabasco se han firmado convenios para establecer mecanismos de coordinación. En el primer caso, entre la Secretaría de la Contraloría y la Fiscalía General, y entre la primera y distintos municipios. En Tabasco, entre la Secretaría de la Función Pública y el gobierno del estado para coordinarse en materia de control interno, fiscalización, prevención, detección, disuasión de hechos de corrupción y mejora de la gestión gubernamental.

- En general, las acciones realizadas se han enfocado en fijar las bases para la coordinación mediante la generación de insumos, como mapas de riesgos, semáforos de la corrupción, diagnósticos sobre la corrupción, tableros con información estadística, etc., que por sí solos no establecen los canales o las formas para coordinarse, pero sí permiten avanzar sobre un entendimiento común del problema, elemento fundamental para que la coordinación se pueda dar.
- Adicional a los insumos base, los comités de Sonora y Tabasco registraron estar trabajando en la elaboración de una nueva Ley de Adquisiciones y en la Ley de Responsabilidades Administrativas, respectivamente.

### *Mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información*

En los casos de los comités coordinadores de Tabasco, Hidalgo y Veracruz, se han dado intercambios de información entre las instancias de los propios comités a partir de acuerdos tomados en las sesiones y relacionados con temas específicos. En cambio, en Puebla y el Estado de México, algunas instancias del comité optaron por celebrar convenios para formalizar el intercambio entre ellas. En el primer caso, estas instancias fueron: la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, incluyendo a la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica adscrita a la Secretaría de Planeación y Finanzas. En el segundo, se firmaron dos, uno entre la Secretaría de la Contraloría y el Instituto de Transparencia, y el otro entre la Secretaría de la Contraloría y el Tribunal de Justicia Administrativa.

Además de lo anterior, los comités coordinadores del Estado de México, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sonora y Tabasco han trabajado en definir cuál será el sistema mediante el que se recibirán e integrarán las declaraciones de los servidores y las servidoras públicos. En este sentido, cabe señalar el caso de Tabasco, en donde la Secretaría de la Función Pública creó un portal que concentra DECLARANET, declaración de intereses, consulta de declaraciones patrimoniales y de intereses de los servidores y las servidoras públicos, el sistema estatal de los servidores y las servidoras públicos que intervienen en los procedimientos de contrataciones públicas, servidores y servidoras públicos y contratistas incumplidos, rescindidos y sancionados; proveedores, proveedoras y contratistas incumplidos, rescindidos y sancionados, entre otros. Este caso se expone en este apartado y no en el de la Plataforma Digital porque oficialmente no es la plataforma, representa más un esfuerzo individual, aunado al hecho de que la función pública señaló que ciertos sistemas se adaptarán una vez que el comité emita los lineamientos correspondientes.

### *Plataforma Digital Estatal*

Con respecto al diseño de las plataformas digitales estatales, sólo tres comités mostraron evidencia de estar trabajando en ello: Estado de México, Puebla y Sonora. Siendo el más avanzado el Estado de México, que ha implementado tres módulos: declaración y evolución patrimonial, servidores y servidoras públicos que intervienen en contrataciones públicas, y servidores y servidoras públicos y particulares sancionados. Esta situación imposibilita cumplir con el objetivo de garantizar el acceso a la información contenida

en las plataformas estatales a las autoridades competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y el control de recursos públicos.

### *Convenios de coordinación, colaboración y concertación*

En esta categoría se observaron convenios con instituciones académicas y con instancias ajenas a los comités, pero cuyo objetivo específico no se identifica, al igual que convenios entre las instancias que los conforman, tanto en materia de capacitaciones como de rendición de cuentas.

### *Diseño, implementación y evaluación de la Política Estatal Anticorrupción*

De los nueve comités aquí estudiados, con excepción de Querétaro y Yucatán, en siete se pudo encontrar evidencia del trabajo que han venido realizando en la integración de lo que serán sus respectivas políticas estatales anticorrupción. Éste se ha concentrado en la realización de foros de consulta con expertos, expertas, servidores y servidoras públicos, asociaciones civiles y ciudadanía en general; sin embargo, hasta el momento ninguno de los sistemas locales respectivos cuenta con su política estatal.

En parte, lo anterior puede ser explicado porque la política nacional es de reciente creación, su publicación se dio apenas a finales de enero de 2020, y la mayoría de los estados ocuparán este documento como base para diseñar sus propias políticas, por lo que el reto será sistematizar e integrar la información que hasta el momento han recabado y que sin duda se relaciona con las particularidades que en materia de corrupción enfrenta cada uno. De forma que los esfuerzos previos no se pierdan ni se conviertan en simple simulación.

### *Otras acciones*

A partir del análisis de las actas y los informes se observó, en primer lugar, que la mayoría de los comités han concentrado sus acciones en operacionalizar los sistemas locales y en definir cómo trabajarán, que se refleja en la categoría de “Organización y funcionamiento de los sistemas locales”, que incluye lo relacionado con la elaboración de los informes anuales, los programas de trabajo, las actividades de difusión de los sistemas, entre otros.

En segundo lugar, los comités del Estado de México, Hidalgo, Puebla, Querétaro, Tabasco y Veracruz reportaron haber llevado a cabo capacitaciones o estar trabajando en programas de capacitación dirigidos a servidores y servidoras públicos, principalmente en materia de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como haber tomado cursos especializados en la materia que fueron ofertados por entidades académicas.

En tercer lugar, en todos los comités, con excepción de Tabasco, se encontró alguna evidencia de haberse coordinado para establecer mecanismos de participación ciudadana, especialmente en materia de denuncia o, como en el caso de Puebla, en el desarrollo de una propuesta de mecanismos de contraloría ciudadana y un observatorio ciudadano.

En cuarto lugar, sólo cinco de los nueve comités presentaron, al menos en uno de sus informes, lo referente a procedimientos iniciados, sanciones impuestas, etc., por parte de los órganos internos de control de los ayuntamientos y otras dependencias. Éstos fueron: Estado de México, Hidalgo, Puebla, Sonora y Tabasco. Sin embargo, la información se presenta en general como anexos y por entidad que brinda la información, sin que haya una sistematización de los datos en su conjunto que nos explique la situación que prevalece en la mayoría de los oic, identificando en dónde están los mayores retos o, incluso, cuáles son los principales motivos por los que se inician los procedimientos en materia de faltas administrativas.

Por último, cabe destacar que la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en los artículos 15 y 18, hace referencia al trabajo coordinado que se deberá observar entre los oic y el SNA, así como las recomendaciones que el Comité Coordinador les podrá hacer a los primeros. Por esta razón, y porque no se especifica que dichas recomendaciones sólo se relacionen con las no vinculantes, es que se estableció la categoría “Recomendaciones adicionales y acciones dirigidas a los oic”. En este sentido, se encontró que algunos comités han elaborado criterios por seguir en la designación de las y los titulares de aquéllos, así como diagnósticos para identificar las áreas de oportunidad al interior de los órganos, o incluso han capacitado a los servidores y las servidoras públicos que ahí se desempeñan.

**Cuadro 8** Ámbitos de la coordinación de los comités

Ámbitos	Edo. Méx.	Hgo.	Pue.	Qro.	Q. Roo	Son.	Tab.	Ver.	Yuc.
<b>Capacitaciones</b>									
Faltas administrativas y hechos de corrupción									
General									
Otros									
<b>Comités y códigos de ética</b>									
<b>Convenios</b>									
<b>Exhortos</b>									
<b>Información de procedimientos iniciados, sanciones, etc.</b>									
<b>Mecanismos de participación ciudadana</b>									
Contenidos educativos									
Denuncia ciudadana									
Detección y prevención									
Otros									

**Cuadro 8** Ámbitos de la coordinación de los comités (continuación)

Ámbitos	Edo. Méx.	Hgo.	Pue.	Qro.	Q. Roo	Son.	Tab.	Ver.	Yuc.
<b>Mecanismos, bases y principios para la coordinación</b>									
Convenios									
Elaboración o modificación de normas jurídicas									
Insumos base para la coordinación									
Otros									
<b>Organización y funcionamiento de los Sistemas Locales</b>									
Difusión del SEA									
Informe anual									
Lineamientos									
Otros									
Programa de trabajo									
Sistemas Municipales Anticorrupción									
<b>Otros</b>									
<b>Otros mecanismos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de información</b>									
Convenios/ acuerdos para el intercambio									
Otros									
Sistemas informáticos									
<b>Plataformas Digitales</b>									
Interconexión a la PDN									
Plataforma Digital Estatal									
<b>Política Nacional y Política Estatal Anticorrupción</b>									
Diseño de la PEA									
Diseño de la PNA									

**Cuadro 8** Ámbitos de la coordinación de los comités (continuación)

Ámbitos	Edo. Méx.	Hgo.	Pue.	Qro.	Q. Roo	Son.	Tab.	Ver.	Yuc.
Recomendaciones adicionales y acciones dirigidas a los OIC									
Capacitaciones									
Criterios para la designación de titulares									
Diagnósticos									
Otros									

**Fuente:** *Los tribunales en el marco de los sistemas estatales*  
Elaboración propia.

Si bien los tribunales, al formar parte de los comités, asumen y comparten responsabilidad por los objetivos, la revisión de actas de sesión y los informes de los comités coordinadores, lo que permitió, en pocos casos, identificar algunos ámbitos en los que los presidentes o las presidentas de los tribunales asumieron un rol importante, ya fuese porque estuvieron a cargo de coordinar alguna actividad o tarea, o porque presentaron una determinada propuesta para que el comité en su conjunto o la Secretaría Técnica la llevara a cabo.

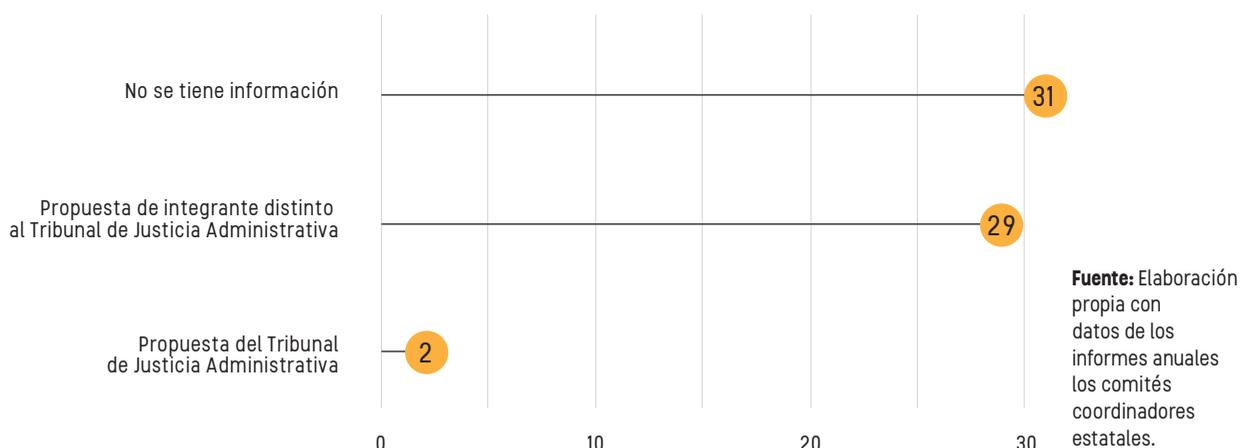
En este sentido, la mayoría de los tribunales encabezaron o participaron activamente en cuestiones relacionadas con la organización y el funcionamiento de sus sistemas locales, principalmente en acciones de difusión.

En Hidalgo, además, el tribunal estuvo a cargo de una capacitación, “Sistema Anticorrupción y Nuevas Responsabilidades”, mientras que en Puebla y Veracruz la magistrada y el magistrado presidentes, respectivamente, se involucraron en mecanismos, bases y principios para la coordinación: en el primer caso, el tribunal trabajó en una propuesta de Ley de Responsabilidades Administrativas para ser retroalimentada por el resto de las instancias coordinadoras; en el segundo, hubo una petición que derivó en acuerdo del comité, por parte del magistrado presidente hacia la Secretaría Ejecutiva, para que elaborase una propuesta de indicadores en materia de responsabilidades administrativas. Sin embargo, no pudo encontrarse evidencia sobre su avance, como tampoco de que el tribunal se involucrara directamente en su diseño, lo cual habría sido recomendable, por ser de su materia.

Por lo que respecta a las recomendaciones no vinculantes, en algunos casos fue posible identificar las instancias que las propusieron. Así, se encontró que dos recomendaciones fueron propuestas del magistrado presidente de Tabasco: una dirigida al titular del Poder Ejecutivo para que se prestara cabal cumplimiento al régimen transitorio de las leyes que dieron nacimiento al Sistema Estatal Anticorrupción y otra más para que el comité hiciera un pronunciamiento en torno a los actos de corrupción en los que pudiesen estar incurriendo los servidores y las servidoras públicos, exservidores y exservidoras del

municipio de Cárdenas, esto por la disputa del poder en perjuicio de la instancia municipal y de su hacienda pública. Sin embargo, si atendemos al objetivo de las recomendaciones no vinculantes de estar dirigidas a autoridades para que adopten medidas encaminadas al fortalecimiento institucional en materia de prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para mejorar el desempeño del control interno, en realidad las recomendaciones propuestas no atendieron tal sentido. Ahora bien, esto no significa que los tribunales no hubieran hecho más propuestas; en algunos casos las hicieron, pero no fueron aprobadas.

**Gráfica 5** Recomendaciones no vinculantes por integrante del Comité Coordinador que propone



Finalmente, el Tribunal del Estado de México, por medio de su magistrada presidenta, se involucró en la definición de criterios por seguir en la designación de titulares de órganos internos de control y organizaron la conferencia “Criterios prácticos en la aplicación de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios”, dirigida a los propios titulares, con la intención de dar a conocer con mayor profundidad la aplicación de dicha ley. Además, firmó con la Secretaría de la Contraloría un convenio de coordinación con objeto de realizar acciones conjuntas para el fortalecimiento del sistema anticorrupción y habilitar un módulo para el registro de sanciones por faltas administrativas graves emitidas por el tribunal.

**Cuadro 9** Ámbitos de acción de los tribunales al interior de los comités

Ámbitos	Edo. Méx.	Hgo.	Pue.	Q. Roo	Tab.	Ver.	Yuc.
<b>Capacitaciones</b>							
Faltas administrativas y hechos de corrupción							
<b>Mecanismos de participación ciudadana</b>							

**Cuadro 9** Ámbitos de acción de los tribunales al interior de los comités (continuación)

Ámbitos	Edo. Méx	Hgo.	Pue.	Q. Roo	Tab.	Ver.	Yuc.
Denuncia ciudadana							
Mecanismos, bases y principios para la coordinación							
Elaboración o modificación de normas jurídicas							
Insumos base para la coordinación							
<b>Organización y funcionamiento de los Sistemas Locales</b>							
Difusión del SEA							
Otros							
Programa de trabajo							
<b>Otros</b>							
<b>Otros mecanismos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de información</b>							
Convenios/acuerdos para el intercambio							
<b>Recomendaciones adicionales y acciones dirigidas a los OIC</b>							
Capacitaciones							
Criterios para la designación de titulares							

**Fuente:**  
Elaboración propia.

Debido a que en las actas de sesión y los informes de los comités no siempre fue posible identificar el rol que los tribunales desempeñaron en los distintos ámbitos de la coordinación, se revisaron los informes de labores de los propios tribunales para identificar todo aquello que hubieran hecho en el marco del SNA o de los sistemas locales.

Tal como se observa en el Cuadro 10, dos tribunales, el de Yucatán y Quintana Roo, no reportaron haber desarrollado acciones bajo el criterio anterior. Únicamente se limitaron a presentar estadísticas que, al igual que en el caso de los siete tribunales restantes, sólo brindan información general en materia de responsabilidades administrativas, como: número de asuntos admitidos, número de asuntos desechados y devueltos, número de recursos de inconformidad, etc.

Por otra parte, los tribunales del Estado de México, Hidalgo, Puebla, Querétaro, Sonora, Tabasco y Veracruz tuvieron como común denominador la realización de acciones relativas a la organización y el funcionamiento de los sistemas, específicamente mediante actividades que buscaron difundir las nuevas atribuciones de estas instancias en el marco de los SLA. También señalaron haber acudido a capacitaciones referentes a faltas administrativas, principalmente, o impartir talleres, cursos, etc., sobre la materia, tanto a su personal como a servidores y servidoras públicos en general.

En cuanto a la definición de mecanismos, bases y principios para la coordinación con las autoridades de fiscalización, control y de prevención y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, Puebla registró lo que previamente se había identificado en los documentos de su Comité Coordinador: el trabajo en una propuesta de Ley General de Responsabilidades Administrativas para el estado. Por su parte, los tribunales del Estado de México y Querétaro señalaron haber sostenido reuniones con alguna de las instancias del comité para tratar asuntos específicos sobre el nuevo modelo de responsabilidades administrativas y en materia de corrupción, respectivamente. Sin embargo, no se logró identificar si hubo acuerdos específicos sobre cómo se coordinarán en estas materias, así como tampoco se involucró al resto de autoridades competentes en estos asuntos.

Por último, en referencia al trabajo con órganos internos en materia de responsabilidades administrativas, tanto el Tribunal del Estado de México como el de Sonora señalaron haber impartido conferencias y talleres dirigidos a las y los titulares de estas áreas.

**Cuadro 10** Ámbitos de acción de los tribunales registrados en sus informes

Categorías	Edo. Méx.	Hgo.	Pue.	Qro.	Son.	Tab.	Ver.	Yuc.	Q. Roo
Capacitaciones									
Comités y códigos de ética									
Convenios									
Información estadística									
Mecanismos, bases y principios para la coordinación									
Organización y funcionamiento de los Sistemas Locales									
Otros									
Otros mecanismos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de información									
Política Nacional y Política Estatal Anticorrupción									
Recomendaciones adicionales y acciones dirigidas a los OIC									

**Fuente:**  
Elaboración propia.

## CONCLUSIONES

Como se planteó en un inicio, el objetivo de la investigación fue identificar para qué y cómo se estaban coordinando los tribunales de justicia administrativa con el resto de las instancias que conforman los sistemas locales anticorrupción, así como posibles retos que

estuvieran enfrentando. La revisión del marco legal permitió identificar que los principales instrumentos que quedaron formalmente considerados para promover la coordinación al interior de los sistemas fueron: la creación de entidades específicas que sienten en una misma mesa a siete titulares de instancias estatales, entre ellas, a los tribunales; y el establecimiento de objetivos específicos para los comités coordinadores. Estos objetivos son precisamente el motivo por el que las siete instancias deben de coordinarse.

Ahora bien, el asunto con estos dos instrumentos es que, al ser de redes, la confianza se convierte en un elemento fundamental porque implican el intercambio de información y la toma de decisiones conjuntas; sin embargo, ésta no necesariamente está presente entre los actores. Aunque este tema no pudo explorarse con detalle, ya que hubiera requerido el uso de otros métodos de investigación, como las entrevistas, que no pudieron concretarse por la contingencia que se vive en México frente a la COVID-19, podemos suponer que la constante es la desconfianza. Esto debido a la falta de un servicio profesional de carrera que pueda asegurar la neutralidad partidista de las y los titulares de las instancias que conforman los comités. De hecho, a muchos de ellos se les ha ligado con algún actor de la política y, debido a que en ciertos estados los sistemas han enfrentado ya un cambio de gobierno, algunos actores están relacionados con el gobierno anterior, mientras que otros con el actual, al provenir de partidos distintos.

Pero, aunque la anterior situación no estuviera presente, lo cierto es que la confianza se construye a lo largo de interacciones repetidas, en general prolongadas, en las que se llega a tener cierta certeza de que la otra parte o partes actuarán en congruencia con lo esperado; en cambio, en el caso de los sistemas locales anticorrupción, quienes los integran están interactuando y tomando decisiones de manera conjunta por primera vez. Frente a esta situación, construir confianza entre los actores es indispensable.

Si consideramos que la confianza entre partes involucradas en arreglos interinstitucionales se basa en el entendimiento compartido, en la certeza de que cada parte trabajará bajo una lógica de acción colectiva y en la disposición a ser vulnerable frente a las acciones de otros, con la creencia de que sus acciones serán consistentes con los intereses individuales (McNamara, 2012), entonces podemos decir que los objetivos comunes pueden ser un primer inicio, más no son suficientes, sólo expresan lo que se espera de los actores en conjunto.

Por otra parte, la coordinación efectiva también requiere de un entendimiento común del problema, tal como lo señala Bardach (en Peters, 2018); sin esto, cada instancia podría incluso llegar a entorpecer y con ello impedir que los objetivos se cumplan. La evidencia que se obtuvo de las actas y los informes de los comités es que sí se ha dado un trabajo importante en este sentido mediante la organización de distintos eventos que han buscado difundir el trabajo del SNA y de los sistemas locales, ya que en ellos se ha abordado la conceptualización del problema de la corrupción y sus causas. Los mismos foros que la mayoría de los comités han realizados con fines de integrar sus respectivas políticas estatales también contribuyen, sin duda, a generar este entendimiento común. En esto, los tribunales en general han estado involucrados; sin embargo, debido a sus nuevas atribuciones en materia de responsabilidades administrativas, se hubiera esperado que también se involucraran activamente en dos temas principales: 1) determinar e instrumentar los mecanismos, las bases y los principios para la coordinación con las autoridades de fiscalización, control y de

prevención y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan; y 2) determinar 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 que generen los entes públicos competentes.

Al respecto, se encontró muy poca evidencia de que los comités estuvieran trabajando en ello y todavía fue mucho menor respecto de los tribunales. Lo más relevante en la primera materia fueron algunos convenios que se firmaron entre ciertas instancias de los comités, en los que no participaron los tribunales correspondientes, no hubo evidencia de que pusieran énfasis en las causas de la corrupción y constituyen más un instrumento de coordinación adicional a la figura de los propios comités. Estos convenios interinstitucionales también fueron utilizados para el intercambio de información, pero, al igual que en el caso anterior, los tribunales no tuvieron un papel relevante y tampoco está claro, en general, que la información esté relacionada con la prevención, el control y la disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, salvo en un caso.

En cuanto a los insumos base para la coordinación, que abarcan la elaboración de mapas de riesgo, semáforos de la corrupción, indicadores en materia de responsabilidades administrativas, etc., se encontraron algunas propuestas relevantes; sin embargo, sólo pudo identificarse un caso en el que un magistrado presidente hiciera la petición al secretario técnico de elaborar los indicadores, pero sin involucrarse en el proceso, a pesar de que el tema era del ámbito de su competencia. De hecho, este tipo de asuntos bien podría y valdría la pena trabajarse mediante comisiones o reuniones de trabajo con representantes nombrados por cada una de las instancias que conforman los comités, tal como en su mayoría se elaboraron los programas de trabajo y los informes de labores, sin que ello implicara la presencia de las y los titulares.

Por otra parte, no se identifican mecanismos que, frente a la falta de una plataforma digital estatal, garanticen la sistematización y el intercambio de información referente a faltas administrativas y hechos de corrupción entre las autoridades competentes. En este sentido, los tribunales únicamente se han limitado a compartir estadísticas generales que no generan ni evidencia ni insumos técnicos sobre el funcionamiento, las capacidades y el desempeño de las instancias encargadas de la detección, investigación, substanciación, determinación, resolución y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, como tampoco permiten abonar a la prevención. Esto último, por ejemplo, ya es materia de coordinación para el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, pues quedó como uno de los objetivos de la Política Nacional Anticorrupción que ha sido publicada, por lo que es de esperar que las políticas estatales también lo incluyan.

A pesar de lo anterior, un aspecto que cabe resaltar es el trabajo que seis de los nueve comités reportaron haber hecho con los órganos internos de control: definición de criterios para designar titulares, capacitaciones con la finalidad de dar a conocer la Ley General de Responsabilidades Administrativas o de fortalecer el control interno, elaboraciones de diagnósticos para identificar fortalezas y debilidad al interior de éstos, etc. Es aquí, precisamente, en donde se esperaría que los tribunales participaran activamente, difundiendo los hallazgos del procesamiento, la sistematización y el análisis de los datos que concentran en materia de responsabilidades administrativas. Sin embargo, a pesar de que

las actividades o acciones son reportadas por los comités, salvo en el caso del Estado de México, en donde la participación del tribunal es evidente, el resto son coordinadas por instancias como la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de la Contraloría o el Órgano de Fiscalización que corresponde.

En este mismo orden de ideas, es importante señalar que se envió, por transparencia y a los correos institucionales de los nueve tribunales que abarca este estudio, un cuestionario que, entre otras cosas, buscaba conocer si estas instancias habían identificado, a partir de los informes de presunta responsabilidad administrativa (IPRA) que reciben, las principales causas de las faltas, así como las razones por las cuales en ocasiones son mal integrados y se desechan o regresan los informes. No obstante, la información no se reportó en el apartado de discusión y resultados debido a que sólo tres de ellos respondieron, pero bien vale la pena comentar que dos manifestaron haber identificado la principal razón de la mala integración de los expedientes por parte de las autoridades correspondientes y uno más, algunas de las causas de las faltas administrativas, que fueron dadas a conocer a su respectivo Órgano de Fiscalización. Este tipo de acciones son las que deben generalizarse al resto de los tribunales, haciendo énfasis en la necesidad de que la información que produzcan se comparta con el resto de las instancias del Comité Coordinador, de forma que puedan definir conjuntamente estrategias dirigidas a fortalecer las capacidades de quienes integran los IPRA, quienes califican las faltas administrativas, etc., así como para prevenir y detectar a tiempo estos hechos.

Por último, un reto adicional a los instrumentos de coordinación de redes es que todos y nadie son responsables del cumplimiento o incumplimiento de los objetivos, lo que dificulta su realización. Esto aplica evidentemente a los tribunales, por lo que se hace necesario contar con mecanismos de supervisión y rendición de cuentas. En este sentido, la existencia de versiones públicas de las actas de los comités coordinadores es fundamental, ya que permiten conocer los acuerdos que se toman e identificar el contenido de las participaciones de las instancias que los integran. Es necesario también que los informes se publiquen en las páginas de internet correspondientes, para tener conocimiento sobre las actividades que efectivamente se llevaron a cabo, así como establecer mecanismos de supervisión en los que forzosamente la ciudadanía tendrá que ser pieza clave, dado el diseño de los propios sistemas locales.

## REFERENCIAS

- Berry, Frances S. *et al.* (2004). "Three traditions of network research: What the public management research agenda can learn from other research communities". En: *Public Administration Review* 64, núm. 5 (septiembre-octubre): pp. 539-552.
- Christensen, Tom *et al.* (2016). "Comparing coordination structures for crisis management in six countries". En: *Public Administration* 94, núm. 2: pp. 316-332.
- Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo (27 de diciembre de 2017). <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/codigos/C10-XV-20171227-141.pdf>.

Cucciniello, María *et al.* (2015). "Coordination mechanisms for implementing complex innovations in the health care sector". En: *Public Management Review* 17, núm. 7: pp. 1040-1060.

Lægrid, Per *et al.* (2015) "New Coordination challenges in the wealfare state". En: *Public Management Review* 17, núm. 7: pp. 927-939.

Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco (2018). <https://congresotabasco.gob.mx/leyes/>.

Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sonora (21 de enero de 2020). [http://www.congresoson.gob.mx/Transparencia/Leyes.Ley del Sistema Anticorrupción de Querétaro \(18 de abril de 2017\). http://legislaturaqueretaro.gob.mx/leyes/](http://www.congresoson.gob.mx/Transparencia/Leyes.Ley del Sistema Anticorrupción de Querétaro (18 de abril de 2017). http://legislaturaqueretaro.gob.mx/leyes/).

Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios (30 de mayo de 2017). [http://www.secretariadeasuntosparlamentarios.gob.mx/leyes\\_y\\_codigos.html](http://www.secretariadeasuntosparlamentarios.gob.mx/leyes_y_codigos.html).

Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla (27 de diciembre de 2016). [http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=25&Itemid=485](http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=25&Itemid=485).

Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Quintana Roo (19 de julio de 2017). <https://www.congresoqroo.gob.mx/leyes/>.

Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Tabasco (2018). <https://congresotabasco.gob.mx/leyes/>.

Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Hidalgo (julio de 2017). [http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca\\_legislativa/LEYES\\_VIGENTES/leyes\\_vigentes-lxiv.html](http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/LEYES_VIGENTES/leyes_vigentes-lxiv.html).

Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Veracruz de Ignacio de la Llave (12 de junio de 2018). <https://www.legisver.gob.mx/Inicio.php?p=le>.

Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán (18 de agosto de 2018). <http://www.congresoyucatan.gob.mx/legislacion/leyes>.

Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Sonora (18 de agosto de 2017). <http://www.congresoson.gob.mx/Transparencia/Leyes>.

Ley del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Hidalgo (10 de julio de 2017). <http://www.pjhidalgo.gob.mx/tja/>.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (18 de julio de 2016). <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México (31 de agosto de 2018). [http://www.secretariadeasuntosparlamentarios.gob.mx/leyes\\_y\\_codigos.html](http://www.secretariadeasuntosparlamentarios.gob.mx/leyes_y_codigos.html).

Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla (18 de julio de 2017). [http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=25&Itemid=485](http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=25&Itemid=485).

Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro (12 de septiembre de 2018). <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/leyes-organicas/>.

Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán (18 de julio de 2017). <http://www.congresoyucatan.gob.mx/legislacion/leyes>.

Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Veracruz (16 de noviembre de 2018). <https://www.legisver.gob.mx/Inicio.php?p=le>.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (18 de julio de 2016). <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

- McNamara, Madeleine (2012). "Starting to Untangle the Web of Cooperation, Coordination and Collaboration: A Framework for Public Managers". En: *International Journal of Public Administration* 35, núm. 6: pp. 389-401. <https://doi.org/10.1080/01900692.2012.656627>.
- Meuleman, Louis (2008). *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets: The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*. Heidelberg: Physica-Verlag.
- Molenveld, Astrid *et al.* (2019). "Images of Coordination: How Implementing Organizations Perceive Coordination Arrangements". En: *Public Administration Review* 80, núm. 1 (diciembre): pp. 09-22. <https://doi.org/10.1111/puar.13136>.
- Peters, Brainard Guy (1998). "Managing horizontal government: The politics of coordination". En: *Public Administration* 26: pp. 295-311.
- \_\_\_\_\_ (2018). "The challenge of Policy Coordination". En: *Policy Design and Practice* 1, núm. 1: pp. 1-11. <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1437946>
- Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán (18 de enero de 2018). <http://tjay.org.mx/aula-virtual/legislacion/>.
- Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Hidalgo (2019). <http://www.pjhidalgo.gob.mx/tja/index.html>.
- Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México (1 de agosto de 2019). <https://trijaem.gob.mx/normatividad/>.
- Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla (9 de marzo de 2018). <https://www.tjaep.gob.mx/marconormativo/>.
- Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo (s/f). <https://tjaqroo.gob.mx/normatividad-2/>.
- Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sonora (17 de mayo de 2018). <http://www.tjasonora.gob.mx/normatividad.php>.
- Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco (18 de abril de 2018). <http://tcatlab.gob.mx/Conocenos/Conocenos.php>.
- Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro (15 de noviembre de 2013). [http://queretarotca.com/tca2/?page\\_id=4767](http://queretarotca.com/tca2/?page_id=4767).
- Reglamento Interior del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz (noviembre de 2019). <https://www.tejav.org.mx/Normatividad.html>.
- Trein, Philipp, Iris Meyer y Martino Maggetti (2018). "The coordination and integration of public policies: A systematic comparative review". *Journal of Comparative Policy Analysis* 21, núm. 4 (octubre): pp. 332-349. <https://doi.org/10.1080/13876988.2018.1496667>.
- Verhoest, Koen, Geert Bouckaert y B. Guy Peters (2007). "Janus-faced reorganization: Specialization and coordination in four OECD countries in the period 1980-2005". En: *International Review of Administrative Sciences* 73, núm. 3 (septiembre): pp. 325-348.

## ANEXOS

**Cuadro 1** Libro de categorías para actas de sesión e informes de comités coordinadores

<b>Categoría</b>	<b>Descripción</b>
Capacitaciones	Acciones dirigidas a brindar capacitación a servidores y servidoras públicas en general.
Faltas administrativas y hechos de corrupción	Capacitaciones en materia de faltas administrativas y hechos de corrupción.
General	Capacitaciones que abarcan más de una materia.
Otros	Categoría empleada cuando sólo existió una observación o no fue posible identificar la materia de la capacitación.
Comités y códigos de ética	Elaboración de códigos de ética o instalación de comités de ética.
Convenios	Convenios de coordinación, colaboración y concertación necesarios para el cumplimiento de los fines de los sistemas estatales.
Exhortos	Solicitudes del Comité Coordinador a las autoridades estatales o municipales distintas a las recomendaciones no vinculantes.
Información de procedimientos iniciados, sanciones, etc.	Estadísticas incluidas en los informes anuales de los comités coordinadores y que deben entregar los órganos internos de control.
Mecanismos de participación ciudadana	Acciones y programas diseñados para involucrar a la ciudadanía en el combate a la corrupción.
Contenidos educativos	Acciones relacionadas con la elaboración o promoción de contenidos educativos en materia de combate a la corrupción.
Denuncia ciudadana	Instrumentos diseñados para promover y canalizar las denuncias ciudadanas.
Detección y prevención	Acciones, programas, etc., encaminados a la detección y prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción.
Otros	Categoría empleada cuando sólo existió una observación.
Mecanismos, bases y principios para la coordinación	Mecanismos, bases y principios para la coordinación con las autoridades de fiscalización, control y de prevención y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan.
Convenios	Convenios establecidos para definir mecanismos de coordinación.
Elaboración o modificación de normas jurídicas	Propuestas de iniciativas de ley o modificaciones a éstas.
Insumos base para la coordinación	Elaboración de instrumentos e insumos que permitan la identificación de riesgos en materia de faltas administrativas y hechos de corrupción, o que generen evidencia sobre el funcionamiento, las capacidades y el desempeño de las instancias encargadas de la detección, investigación, substanciación, determinación, resolución y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.
Otros	Categoría empleada cuando sólo existió una observación.
Organización y funcionamiento de los sistemas locales	Acciones o acuerdos dirigidos a que los sistemas locales puedan trabajar.
Difusión del SEA	Acciones y eventos dirigidos a difundir el trabajo y la materia de los sistemas estatales anticorrupción.
Informe anual	Acciones y acuerdos relacionados con la elaboración y aprobación de los informes anuales de los comités coordinadores.
Lineamientos	Acciones y acuerdos relacionados con la elaboración y aprobación de los lineamientos de los comités coordinadores.
Otros	Categoría empleada cuando sólo existió una observación.
Programa de trabajo	Acciones y acuerdos relacionados con la elaboración y aprobación de los programas de trabajo de los comités coordinadores.
Sistemas municipales anticorrupción	Acciones encaminadas a poner en marcha el Sistema Municipal Anticorrupción, concretamente del Estado de México.
Otros	Categoría empleada para aquellas observaciones que no pudieron ser clasificadas en alguna de las categorías del libro y cuyo número de observaciones se limitó a uno, por lo que no se justificó la creación de una categoría adicional.

**Cuadro 1** Libro de categorías para actas de sesión e informes de comités coordinadores  
(continuación)

<b>Categoría</b>	<b>Descripción</b>
Otros mecanismos para el suministro, el intercambio, la sistematización y la actualización de información	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.
Convenios/acuerdos para el intercambio	Convenios o acuerdos tomados por el conjunto de instancias de los comités o por algunos de las o los integrantes para intercambiar información.
Otros	Categoría empleada cuando sólo existió una observación.
Sistemas informáticos	Diseño y funcionamiento de sistemas informáticos, adicionales a las plataformas digitales estatales, que permiten el procesamiento, la sistematización y el intercambio de información.
Plataformas digitales	Todo lo referente a las plataformas digitales estatales y la conectividad con la Plataforma Digital Nacional.
Interconexión a la Plataforma Digital Nacional	Acciones dirigidas a permitir la interconexión de la información en posesión de las autoridades estatales con la Plataforma Digital Nacional.
Plataforma Digital Estatal	Acciones dirigidas a construir las plataformas digitales estatales que integren y conecten los diversos sistemas electrónicos que posean datos e información necesaria para que las autoridades estatales competentes tengan acceso a ellos.
Política Nacional y Política Estatal Anticorrupción	Acciones dirigidas a construir las políticas estatales y la Política Nacional Anticorrupción.
Diseño de la Política Estatal Anticorrupción	Foros de consulta pública, reuniones de trabajo entre las instancias de los comités, así como toda actividad y acuerdo cuyo objetivo fue generar información para diseñar la Política Estatal Anticorrupción.
Diseño de la Política Nacional Anticorrupción	Participaciones en foros o reuniones de trabajo que tuvieron como finalidad el diseño de la Política Nacional Anticorrupción.
Recomendaciones adicionales y acciones dirigidas a los OIC	Acciones dirigidas a los órganos internos de control.
Capacitaciones	Capacitaciones, talleres, etc., dirigidos a servidores y servidoras públicos pertenecientes a los órganos internos, en materia de fortalecimiento interno y responsabilidades administrativas, principalmente.
Criterios para la designación de titulares	Políticas y criterios que definieron los comités coordinadores para la designación de las y los titulares de los OIC.
Diagnósticos	Diagnósticos elaborados para identificar fortalezas y debilidades de los OIC.
Otros	Categoría empleada cuando sólo existió una observación.

**Fuente:**  
Elaboración propia.

**Cuadro 2** Libro de categorías para informes de los tribunales de justicia administrativa

<b>Categoría</b>	<b>Descripción</b>
Capacitaciones	Acciones dirigidas a brindar capacitación a servidores y servidoras públicos o a capacitar al personal de los tribunales.
Magistrados, magistradas y personal del tribunal	Capacitaciones dirigidas al personal del tribunal, impartidas por instituciones académicas u otras instancias.
Otros	Categoría empleada cuando sólo existió una observación.
Servidores y servidoras públicos	Capacitaciones impartidas por los tribunales a servidores y servidoras públicos en general.
Comités y códigos de ética	Elaboración de códigos de ética o instalación de comités de ética.

**Cuadro 2** Libro de categorías para informes de los tribunales de justicia administrativa  
(continuación)

Categoría	Descripción
Convenios	Convenios celebrados con instituciones académicas o instancias distintas a las que integran los comités coordinadores, que hicieron referencia a los sistemas locales estatales, pero que no pudo obtenerse más información sobre el contenido de éstos.
Información estadística	Información estadística que publican los tribunales en sus informes en materia de responsabilidades administrativas.
Mecanismos, bases y principios para la coordinación	Mecanismos, bases y principios para la coordinación con las autoridades de fiscalización, control y de prevención y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan.
Elaboración o modificación de normas jurídicas	Propuestas de iniciativas de ley o modificaciones a éstas.
Reuniones de trabajo	Reuniones sostenidas con distintas autoridades para establecer o definir mecanismos de coordinación en la materia.
Organización y funcionamiento de los sistemas locales	Acciones o acuerdos dirigidos a que los sistemas locales puedan trabajar.
Difusión: el tribunal y el SEA	Acciones que buscaron dar a conocer las nuevas atribuciones de los tribunales en el marco de la creación de los sistemas locales anticorrupción.
Otros	Categoría empleada cuando sólo existió una observación y no se justificó crear una categoría adicional.
Otros mecanismos para el suministro, el intercambio, la sistematización y la actualización de información	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.
Convenios/acuerdos para el intercambio	Convenios firmados con diversas autoridades para intercambiar información en materia de faltas administrativas y hechos de corrupción.
Sistemas informáticos	Diseño y funcionamiento de sistemas informáticos, adicionales a las plataformas digitales estatales, que permiten el procesamiento, la sistematización y el intercambio de información.
Política Nacional y Política Estatal Anticorrupción	Acciones dirigidas a construir las políticas estatales y la Política Nacional Anticorrupción.
Diseño de la Política Estatal Anticorrupción	Foros de consulta pública y reuniones de trabajo en las que hubieran participado los tribunales para diseñar la Política Estatal Anticorrupción.
Diseño de la Política Nacional Anticorrupción	Foros de consulta pública y reuniones de trabajo en las que hubieran participado los tribunales para diseñar la Política Nacional Anticorrupción.
Recomendaciones adicionales y acciones dirigidas a los OIC	Acciones dirigidas a los órganos internos de control.

**Fuente:**  
Elaboración propia.





**Hugo A. Concha Cantú**

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS-UNAM

# CAPÍTULO 6

CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y TÉCNICAS DEL SISTEMA DE JUSTICIA PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN (PROFESIONALIZACIÓN, SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y ARCHIVOS, PROCESAMIENTO Y USO DE LA INFORMACIÓN, GOBERNANZA DEL SISTEMA JUDICIAL, MODELOS DE GESTIÓN INTERNA Y MODELOS DE TALENTO HUMANO)

## PALABRAS PRELIMINARES: LAS FISCALÍAS ANTICORRUPCIÓN EN 2020

**E**l sistema de justicia mexicano ha sido constantemente señalado por su deficiente diseño y sus malos resultados en las tareas que tiene asignadas, tanto en lo que toca a la procuración de justicia en la persecución e investigación de delitos a cargo de fiscalías, como en lo referente a la impartición o administración de justicia a cargo de los poderes judiciales mexicanos, a nivel federal y local.

Los diagnósticos elaborados a estas instituciones en los últimos años no son por lo general positivos. En el caso particular de las fiscalías, éstos muestran instituciones desarticuladas, carentes de profesionalización, con formas de organización y gestión del trabajo poco eficientes, con una verticalidad y centralización en los procesos de toma de decisiones que producen atrofias, y con sistemas de generación y guarda de información disfuncionales (López y De la Rosa, 2019).

En el caso de los poderes judiciales, éstos han mostrado transformaciones importantes en los últimos años, producto de varias iniciativas de distinta naturaleza, pero la realidad muestra instituciones muy heterogéneas a lo largo del país. Algunas han logrado mejorar sus sistemas de organización y gestión

para una mayor eficiencia, otras se han empeñado en fortalecer la autonomía de la institución frente a otros poderes políticos o en mejorar la independencia de sus juzgadores y juzgadas en múltiples aspectos. Lo que queda claro es que, en términos generales, las judicaturas siguen mostrando déficits importantes en varios aspectos y todas, en común, en sus mecanismos de rendición de cuentas y los medios de acercamiento con la ciudadanía para convertirse en instituciones más utilizadas y confiables (Fix Fierro, 1994; González, 2000; Concha y Caballero, 2001; Fix Fierro, 2002; Zaffaroni, 2004).

En el tema específico del combate a la corrupción, las principales fallas se presentan sobre todo en las fiscalías, antes procuradurías de justicia, por ser las que tendrían a su cargo la detección de los casos de corrupción relevantes (sea por el tema del que se trata, los actores involucrados o los montos), así como la investigación y, en su caso, la presentación de denuncias frente a los jueces y las juezas. En otras palabras, en el caso del combate a la corrupción, las instituciones de procuración de justicia han sido las grandes ausentes, cuando deberían ser actores clave para detonar el aparato de justicia y que los escándalos verdaderamente se conviertan en casos judiciales y puedan, si corresponde, ser sancionados. Entre las razones que explican esta situación se encuentran su histórica subordinación y falta de independencia frente al Poder Ejecutivo, pero también el desarrollo de un modelo de combate a la corrupción muy limitado y controlado política y normativamente.<sup>1</sup>

El combate a la corrupción en México se ha determinado desde el Poder Ejecutivo a través, en primer lugar, de instituciones administrativas, para una primera investigación sobre la posible comisión de faltas administrativas; y, en segundo término, con la activación de investigaciones penales. El modelo punible se centró en la idea de que la corrupción se efectuaba por servidores y servidoras públicos y eran éstos los sujetos a ser observados y eventualmente investigados y sancionados. No se trataba de un auténtico diseño institucional con entes independientes para llevar a cabo investigaciones sin influencia política, no existía una visión amplia respecto a otros sujetos que podían participar y beneficiarse de actos de corrupción ni tampoco un esquema amplio de denuncia ciudadana, en el que también existieran mecanismos de prevención e información.<sup>2</sup>

A pesar de los acelerados avances que se suscitaron entre 2015 y 2017 en la creación de un nuevo sistema para el combate a la corrupción que planteaba elementos novedosos e integrales, su puesta en marcha no fue apoyada por el gobierno en turno y en la actualidad la situación ha empeorado con un esquema que busca de nuevo centralizar la lucha contra la corrupción básicamente en una dependencia del gabinete presidencial y en una fiscalía especializada en el tema, pero que tampoco ha cobrado centralidad (Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Función Pública, 2019).

---

1 Ver el diagnóstico que sobre el tema se elaboró en la propuesta de Política Nacional Anticorrupción elaborada por la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.

2 Es importante tomar en cuenta que en México, como en casi todo el mundo, la mayor parte de las mediciones de corrupción se hacen a partir de encuestas de percepción y no de indicadores de corte cuantitativo. Véase: Casar (2015) y Marván Laborde *et al.* (2015).

Conocer de manera precisa cómo funcionan los componentes existentes en el sistema político para luchar en contra de la corrupción es de extraordinaria importancia para saber qué tan acertadas o no son las estrategias de combate a este fenómeno y lo que resta por hacer.

Este trabajo busca encontrar cuáles son los elementos con los que cuentan las fiscalías especializadas en el combate a la corrupción en el país. Aun cuando el modelo punitivo contaba con estructuras en las antiguas procuradurías para combatir la corrupción, en realidad estos órganos tenían un margen de acción demasiado amplio y difuso, determinado por delitos de servidores y servidoras públicos de todo tipo, sin que necesariamente centraran su atención en conductas auténticamente de corrupción. Es interesante incluso reflexionar que ni siquiera se ha contado en el país con una idea clara, materializable, de lo que es la corrupción y del tipo de conductas relacionadas con el fenómeno, que el Estado debe utilizar sus recursos para investigar. En la forma habitual en la que se habla de corrupción, una gran cantidad de conductas de muy variada naturaleza son consideradas como corrupción y el Estado ha sido incapaz de atacarlas penalmente de forma individual.

Para enfrentar de manera eficaz a la corrupción es necesario tener un entendimiento claro del fenómeno, sus causas, los diferentes tipos de conductas en las que se materializa y los efectos que generan, pues no es lo mismo el soborno a un o una policía de tránsito para evitar una multa que un operativo estatal para desviar grandes cantidades de recursos públicos. Algunas investigaciones recientes han centrado su atención en la “gran” corrupción o en el fenómeno de captura de instituciones y actores públicos. A partir de ese primer cambio en la manera de entender la corrupción, es entonces posible diseñar las diversas acciones que el Estado debe de emprender para hacerle frente, entre las que caben la educación, disuasión, prevención, comunicación, capacitación, información, denuncia, investigación e imposición de sanciones (Marván *et al.*, 2015).

Las fiscalías especializadas en la lucha contra la corrupción son órganos “nuevos” que se crean a partir de un rediseño de órganos o fiscalías existentes que contaban con un rango de acción mucho más amplio que los hechos de corrupción y que además estaban subordinadas al Poder Ejecutivo. El nuevo diseño justamente busca encuadrar en la nueva forma, más completa y multidimensional, de entender la corrupción. De manera específica, estos órganos cuentan con dos nuevos elementos. En primer lugar, están dotados de una mayor autonomía para que el delicado tratamiento de casos de corrupción no se vea distorsionado o subordinado por las relaciones políticas de la dependencia a la que pertenecen, las fiscalías generales de justicia, y sus titulares (si bien hay que decir que éstas también fueron transformadas en órganos constitucionales autónomos).

Segundo, las nuevas fiscalías se entienden como órganos que forman parte de todo un sistema de lucha contra la corrupción. No es casualidad que las personas titulares de estas fiscalías cuenten con una de las seis sillas institucionales de los nuevos sistemas anticorrupción (el sistema nacional y los locales). Su trabajo no se encuentra aislado o, en su caso, no se reduce al ámbito de la procuración de justicia. La idea es que sus actividades forman parte de un trabajo institucional al que corresponde la parte de la investigación y que incluso se inicia a partir del trabajo que otras dependencias han realizado y la información que puedan proveer.

Las fiscalías especializadas no están concebidas como órganos para castigar de manera exclusiva a servidores y servidoras públicos. Ahora su trabajo se entiende a partir de una idea que ve a la corrupción como redes de interacción, en las que los funcionarios y las funcionarias públicos son sólo una parte, pero en las que necesariamente intervienen también particulares o empresas que buscan beneficiarse de las conductas indebidas de quien tiene a su cargo la responsabilidad pública.

Sin embargo, a pesar de que el proceso fundacional se llevó a cabo en el país, primero a nivel federal con la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción en la estructura de la Fiscalía General de la República desde 2014, aunque se materializa hasta 2019 con el nombramiento de la primera titular, la doctora María de la Luz Mijangos, y después con la primera a nivel estatal, en 2015 en Nuevo León, éstos órganos no han contado con el apoyo necesario, legislativo y administrativo, para cumplir adecuadamente sus funciones. Además, el gobierno que asumió el poder en 2018 ha dado amplias facultades y margen de acción en la lucha contra la corrupción a la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y a la Secretaría de la Función Pública, lo que ha generado cierta desorientación y falta de coordinación, problemas que el Sistema Nacional Anti-corrupción busca resolver.

Más aún, siendo instituciones que ya existían y fueron rediseñadas y que siguen existiendo al interior de las ahora también nuevas fiscalías generales de justicia, las nuevas fiscalías especializadas sufren de un legado caracterizado por su excesiva jerarquización y múltiples vicios, malas prácticas y poca profesionalización.

Por estas razones, en los dos años que lleva el gobierno que asumió el poder en 2018 y que tiene entre sus prioridades la lucha contra la corrupción, no se ha presentado un despegue de estas fiscalías. Mientras que los actores políticos federales y locales no tengan una idea clara del nuevo papel de estas instituciones o no quieran que estos órganos tengan fuerza propia, su adecuación en el aparato normativo y político no se llevará a cabo y, por tanto, las fiscalías no contarán con los elementos que requieren para poder hacer realidad su nuevo papel y autonomía.

Precisamente por estos problemas, así como por su novedad, la importancia de sus funciones y por su lugar en el sistema de lucha contra la corrupción, es que resulta necesario analizar las capacidades con las que cuentan las fiscalías especializadas en el combate a la corrupción. Se crearon y en teoría se han echado a andar, pero es momento de tomar una primera “fotografía” de su proceso de surgimiento, sus dificultades y obstáculos, sus ventajas, los elementos con los que cuentan, lo que está por venir, los retos, sus relaciones institucionales y sus objetivos.

Ahora bien, es necesario hacer una advertencia de índole teórico a partir del camino que se transitó en esta investigación. Esta primera impresión de la realidad de las nuevas fiscalías se elaboró sin prejuzgar ni hacer conjeturas más allá de la información disponible que ya apuntaba a resultados limitados. Efectuó la selección de casos de acuerdo con criterios que se detallan en la siguiente sección metodológica, con conciencia de que el resultado podía ser muy diverso. El objetivo del trabajo es justamente seleccionar casos a partir de criterios objetivos y, sólo entonces, hacer el descubrimiento de la situación en la que se encuentra cada uno, con la posibilidad de encontrar fiscalías que no han sido establecidas, que han sido establecidas pero carecen de autonomía, órganos que han

sido establecidos con limitaciones, o fiscalías plenamente creadas. Justamente ahí nos parece que se encuentra ya un dato revelador, aunque no representativo, del estado en el que están estas instituciones, al seleccionarlas y descubrir cómo se encuentran realmente.

Frente a esta posibilidad de incertidumbre, que se confirmaría con los hallazgos no del todo satisfactorios, el trabajo buscó información en fuentes documentales secundarias, como las leyes de creación o los informes de los órganos.

Lo que resulta importante documentar es lo que se encontró, sin importar en qué consistió ese hallazgo ni calificar su calidad, que seguramente es muy deficiente en más de un caso.

Más allá de las complicaciones contextuales, abrir las puertas de estos órganos no es tarea sencilla. Las instituciones encargadas de la investigación y lo que está en juego con la creación de fiscalías anticorrupción autónomas se desprenden de la justicia del régimen político, del que siempre han dependido. Este parto no será ni fácil ni rápido y, por tanto, no podemos esperar a encontrar órganos que ya actúen y reaccionen de manera distinta a lo que pasaba cuando eran dependientes del poder político. La transformación depende de múltiples factores, incluido el cambio de una cultura autoritaria que ha sido característica de nuestra vida política. Por ello, insisto en que el hallazgo, que puede clasificarse desde uno rico en material e información hasta el “no caso”, en el que se hallan sorpresas no esperadas, son reveladores de la situación imperante en nuestro país en este momento, en lo que concierne a estos órganos. Esto parte de mi convicción de que en las ciencias sociales lo fundamental es transparentar a detalle el método y los resultados, cualquiera que éstos sean. Un método conocido y sin opacidad, idealmente robusto en sus componentes, es, a final de cuentas, un método que puede ser corregido, reformulado y replicado. Así se construyen las ciencias sociales.

## PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO

Este trabajo busca responder a la pregunta “¿Por qué las instituciones encargadas de combatir las conductas criminales muestran tan bajos niveles de actuación en delitos relacionados con la corrupción?”. Y, ligada a esta pregunta, “¿Cuál es el estado en el que se encuentran sus capacidades institucionales y técnicas para hacer frente a esos problemas y desafíos?”.

La hipótesis principal de este proyecto consiste en plantear que las instituciones de procuración de justicia no fueron diseñadas para combatir principal ni efectivamente la corrupción y sus principales manifestaciones, lo que puede corroborarse a partir del estado que guardan sus capacidades instaladas y la historia que lleva a esta realidad. Esta situación explica la profunda complicación para transformar estas instituciones en entidades eficaces para combatir la corrupción. A pesar del discurso de cambio institucional, de la creación de fiscalías especializadas autónomas y sistemas de combate a la corrupción, la realidad muestra otra cara, en la que las cosas no acaban de cambiar del todo.

El proyecto de investigación pretende hacer un análisis de la situación de las fiscalías, sus fortalezas, debilidades o faltantes en el sistema de justicia, principalmente en las fiscalías para hacer frente a la corrupción en el país.

Lo que el trabajo buscó descubrir es el estado en el que se encuentran algunas de las fiscalías del país, que, sin ser representativas,<sup>3</sup> pudieran aportar elementos relevantes para entender la situación que prevalece. Las condiciones generadas por la pandemia no permitieron un despliegue directo y amplio para constatar las situaciones que aquí se reportan. Las entrevistas, salvo la llevada a cabo en la Ciudad de México con la Fiscalía Especializada en Materia de Corrupción de la Fiscalía General de la República, tenían que ser concertadas y realizadas por vía telefónica en un plazo relativamente corto de tiempo, pues la pandemia detuvo el funcionamiento de muchos de estos órganos. A partir de la respuesta de éstos se buscaría medir, mediante la creación de una serie de indicadores cuantitativos y cualitativos, el estado que guardan las capacidades instaladas en estas instituciones, tanto las institucionales como las técnicas, así como los principales problemas que estos desarrollos y procesos han enfrentado, para finalmente poder hacer una propuesta integral de reformas y modificaciones en el diseño institucional y sus procesos de organización, gestión y funcionamiento en sentido amplio.<sup>4</sup>

En este sentido, la metodología consta de cuatro apartados: selección y contacto, diagnóstico (indicadores), comparativo y recomendaciones:

#### A. Selección de casos y contacto con las oficinas de las y los titulares de las fiscalías seleccionadas

Una vez hecha la selección de casos con criterios derivados de las mediciones de los índices elaborados por el World Justice Project, la situación provocada por la pandemia impidió un trabajo presencial y además me enfrenté con el cierre de varios de estos órganos. Una vez que reanudaron sus labores y con el poco tiempo que se contaba para llevar a cabo la investigación, una de estas fiscalías no consideró entre sus prioridades atender la solicitud de entrevista hecha por el autor y, en otro caso, aunque hubo disposición, no hubo condiciones para realizarla. En otros dos casos, las fiscalías no estaban funcionando. Ante semejante realidad, procedí a realizar el estudio con las instituciones viables y dispuestas y, a partir de ahí, analizar con fuentes documentales secundarias el estado de las otras seleccionadas.

No obstante, la investigación presenta un panorama comparativo descolorido, sin duda, pero muy sintomático de la situación de estas instituciones.

#### B. Diagnóstico de las capacidades institucionales y técnicas de las fiscalías de justicia en materia de combate a la corrupción mediante el desarrollo de indicadores *ad hoc*

---

3 El estudio, patrocinado por el World Justice Project, no contaba con el tiempo ni con los recursos para ser un auténtico estudio representativo.

4 Existen importantes antecedentes en la medición de capacidades y funciones institucionales. De manera específica soy coautor de un trabajo de este tipo: Concha Cantú, Lara Otaola y Orozco Henríquez (2020). En este trabajo, tomando en cuenta los indicadores desarrollados por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU en la obra "Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación", desarrollamos indicadores que midieran diferentes aspectos de los sistemas de justicia electoral.

El proyecto plantea el diagnóstico de los diferentes componentes y capacidades instaladas de la Fiscalía General de la República y de una fiscalía estatal para el combate a la corrupción, así como de la situación de otras cuatro, por resultar significativos. Lo que este trabajo pretende hacer es sentar las bases para poder replicar el análisis con más instituciones.

Para lograr su objetivo, el análisis desarrolló un método que permitió medir y, en su caso, evaluar de manera cuantitativa y cualitativa las siguientes capacidades institucionales.

1. El diseño de la institución para cumplir con sus objetivos institucionales, específicamente en el área de combate a la corrupción.
2. La profesionalización de cuadros especializados específicamente en lo que tiene que ver con la investigación de delitos relacionados con la corrupción.
3. El desarrollo de sistemas de información para poder combatir efectivamente el fenómeno de la corrupción relevante en el país, así como mecanismos de guarda y protección de la información disponible en el tema.
4. Los sistemas de procesamiento y uso de la información que cumplan con los estándares de información pública y transparente en materia de conductas de corrupción y las acciones que se llevan a cabo en su combate.
5. El diseño y funcionamiento de los modelos de organización y gestión de los asuntos de las fiscalías, particularmente relacionados con delitos de corrupción.

Para lograr obtener esta información, el trabajo desarrolló en un primer momento 32 diferentes indicadores, agrupados en 15 diferentes temas:

- Estructurales o de diseño, que permitan apreciar los elementos normativos y las capacidades instaladas de su diseño, que debieran tener una funcionalidad eficaz de la institución y sus componentes institucionales.

#### I. Diseño normativo e institucional.

1. Tipología penal en materia de corrupción.
2. Área especializada en lucha anticorrupción.
3. Autonomía técnica.
4. Autonomía administrativa.
5. Normativa y organigrama diferenciado.
6. Atribuciones del área adecuadas y suficientes.
7. Titular con experiencia/conocimientos en corrupción.
8. Nombramiento controlado/discrecional.
9. Mecanismos alternativos.
10. Áreas temáticas (lavado de dinero, crimen organizado, Auditoría Superior de la Federación, etc.).

#### II. Profesionalización del personal operativo.

11. Requerimiento de especialización previo.
12. Capacitación permanente y actualizada.

### III. Recursos.

13. Presupuesto operativo suficiente.
14. Número de agentes investigadores suficiente (v. número de denuncias).

### IV. Información.

15. Sistema de gestión automatizado.
16. Sistema de información público,

- Funcionales, que miden el nivel y el tipo de funcionamiento del área encargada de los delitos de corrupción. A diferencia de la categoría anterior, este indicador da por sentado la existencia e incorporación de las estructuras y normas necesarias para que el área exista y busca contrastar su existencia con su desempeño. Verifica la efectividad y eficacia del órgano o la institución en sus atribuciones dentro de la lucha anticorrupción.

### V. Eficacia.

17. Porcentaje que establece la diferencia entre número de entradas anuales/ número de salidas.

### VI. Transparencia.

18. Porcentaje de asuntos que entran/número de asuntos que son dados a conocer.

### VII. Tiempo de respuesta.

19. A partir de la denuncia o el conocimiento del hecho y la consignación o el desechamiento.

### VIII. Gestión de denuncia de corrupción.

20. Promedio de número de etapas/actuaciones por tipo de delito.

### IX. Registro de casos.

21. Uniforme o diferenciado por el tipo de casos o delitos.

### X. Frecuencia de reporte al mando superior (general/casos especiales).

22. Titular a fiscal general.
23. Agentes de investigación a titular.

### XI. Cooperación institucional.

24. Interna.
25. Externa.

- Contextuales, a través de los cuales se puedan generar correlaciones entre la manera en la que se encuentra y funciona la institución, con los elementos de todo el sistema de justicia y político que afecta o es afectado por la institución. Este grupo de indicadores se refiere a elementos fuera del órgano o área encargada, pero que aportan un contexto para entender a cabalidad algunas de las diferencias que van a proveer las mediciones comparativamente.

### XII. Estadística.

26. Criminal, de los últimos años, para ver tendencia.
27. Económica, de los últimos años.

- XIII. Gobierno dividido.
  - 28. Entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo.
  - 29. Entre fiscal anticorrupción y Poder Ejecutivo.
  - 30. Existencia integral del Sistema Local Anticorrupción.
- XIV. Casos anticorrupción conocidos.
  - 31. Registros públicos o periodísticos.
- XV. Mediciones de confianza o desempeño de la procuración de justicia.
  - 32. De otras instituciones de medición o percepción (por ejemplo, Rule of Law Index).

C. A partir de los indicadores y su aplicación se procedió a elaborar un análisis comparativo entre las instituciones seleccionadas

Una vez desarrollados estos indicadores, se aplicaron en la Fiscalía General de la República y una de las fiscalías estatales que presentó toda la información, para poder apuntar a lo que en un futuro debería ser un estudio comparativo a nivel subnacional. Con los resultados se podrán hacer inferencias de la manera en la que el sistema en su totalidad se encuentra funcionando.

D. Recomendaciones. El último producto son las recomendaciones, a partir de los hallazgos y las comparaciones efectuados, de ajuste y reforma normativa y de modelos y procesos de organización y gestión (apartado V y último).

## SELECCIÓN DE CASOS Y CONTACTO. LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN MEDIO DE LA PANDEMIA

Para la selección de casos se tomaron en cuenta los factores y subfactores utilizados por el Índice de Estado de Derecho de México 2018 y el correspondiente a 2019-2020 (publicado cuando esta investigación ya estaba en curso), ambos elaborados por el World Justice Project. De manera específica, la selección se hizo tomando en cuenta el subfactor 2.3, ausencia de corrupción en las instituciones de seguridad y procuración de justicia, y el factor 8, justicia penal; con especial atención en el primer subfactor, 8.1, investigación penal eficaz (WJP, 2018; 2020).

A partir de los datos ahí registrados, la selección de casos se hizo buscando una entidad entre las mejores posicionadas, una entidad intermedia y una entidad baja en sus puntajes. De acuerdo con esos puntos, las entidades que se eligieron originalmente fueron Querétaro (alta), Baja California (media), Oaxaca (media) y Ciudad de México (baja). Dado que las respuestas no fueron del todo satisfactorias con motivo de la pandemia, se buscó también a la Fiscalía de Chihuahua.

**Cuadro 1** Selección de casos

<b>WJP Factor 2, Ausencia de corrupción</b>	<b>WJP Factor 8, Justicia penal</b>
Querétaro (más alta, 0.45)*	Querétaro (más alta, 0.47)*
Baja California (media-alta, 0.38)**	Oaxaca (alta, 0.41)*
Promedio nacional, 0.36*	Chihuahua (media-alta, 0.39)
Chihuahua (media, 0.36)	Promedio nacional, 0.38
Oaxaca (media, 0.36)*	Baja California (media-baja, 0.37)**
Ciudad de México (baja, 0.28)*	Ciudad de México (baja, 0.29)**

**Fuente:** *Índice de Estado de Derecho 2019-2020.*

\* Mejoró en comparación con los puntajes del Índice de Estado de Derecho 2018.

\*\* Decreció en comparación con los puntajes del Índice de Estado de Derecho 2018.

Como ya se anunció en el apartado anterior, el desarrollo del trabajo se topó con dos obstáculos relevantes. El primero de índole administrativo, pues el tiempo para realizar la investigación de campo fue, en sentido estricto, de ocho meses. Este problema de tiempo se ligó con el segundo obstáculo, mucho más grave, la irrupción de la pandemia causada por la enfermedad COVID-19. Esto generó la imposibilidad de hacer visitas físicas a las fiscalías seleccionadas para conducir las entrevistas y llevar a cabo un chequeo del estado de las instalaciones, pero, sobre todo, produjo el cierre de las actividades de la mayoría de estos órganos desde finales de marzo hasta junio o julio. No obstante, seguir adelante con la búsqueda de la información y conducir las entrevistas por medios electrónicos brindó la oportunidad de hacer un primer acercamiento a estas importantes instituciones.

Como sucede con toda investigación empírica, es decir, aquellas que buscan datos de campo, ésta estuvo sujeta desde su inicio a las condiciones materiales existentes para determinar su ámbito de recopilación de información. En primer lugar, es necesario considerar el tiempo del que se disponía para llevar a cabo la investigación. Aunque en principio se habló de una investigación de 10 meses, las condiciones establecidas formalmente la redujeron a ocho meses, lo que para el tipo de investigación que se propuso desde el inicio no significaba realmente un problema. La idea era llevar a cabo visitas a la Fiscalía Federal, original de este tipo, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, perteneciente a la Fiscalía General de la República, y a tres entidades seleccionadas de manera fundamentada y rigurosa, para obtener información que ayudara a tener una idea representativa de la realidad que envuelve a estas fiscalías especializadas a nivel nacional.

Como ya se apuntó, la pandemia afectó severamente el plan de entrevistas y de despliegue territorial. Las fiscalías estatales cancelaron sus actividades, lo que impidió que se pudiera contactar a sus titulares. Finalmente, en el mes de agosto, esto se logró, pero con

resultados diversos. Se realizaron las entrevistas con la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Fiscalía General de la República, encabezada por la doctora María de la Luz Mijangos, con el subprocurador de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo, también de la Fiscalía General de la República, doctor Roberto Ochoa, y con el fiscal especializado en Combate a la Corrupción del Estado de Oaxaca, maestro Jorge Emilio Iruegas.

Se encontró información relevante respecto a la Fiscalía de Baja California y a la Fiscalía de la Ciudad de México, las cuales, por causas diversas, siguen sin instalarse o sin titular. Se contactó a personal de la oficina del fiscal especializado en Materia de Corrupción de Querétaro, licenciado Benjamín Vargas Salazar, que nunca precisó fecha para realizar la entrevista, aunque sin negarse expresamente a ello.

Finalmente, se logró contactar al personal de las oficinas de la fiscal Anticorrupción de Chihuahua, licenciada Gema Guadalupe Chávez Durán, quien canceló la entrevista por un rebrote de contagios de la enfermedad COVID-19.

Aun cuando el estudio comparativo no se pudo llevar a cabo con todas las fiscalías seleccionadas por los motivos que se detallan en cada uno de los apartados correspondientes, el desarrollo de los indicadores y su utilización en la comparación entre la Fiscalía Federal Anticorrupción y una fiscalía estatal (Oaxaca) aporta elementos que nos parecen relevantes.

## DIAGNÓSTICO DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y TÉCNICAS

En este apartado se hace un análisis de las fiscalías especializadas para el combate a la corrupción creadas a partir de 2015. El análisis central lo ocupa la fiscalía especializada a nivel federal, por ser el modelo que se creó primero en la Constitución y que mayor influencia llega a tener en muchas de las estatales. A continuación, se sigue la selección hecha por la metodología mencionada en el Inciso B del Apartado II de este trabajo.

A partir de los puntajes de factores del Índice del Estado de Derecho en México del World Justice Project (WJP, 2018; 2020), se seleccionaron cinco casos. La entidad posicionada como la de mayor puntaje, Querétaro, tres entidades que se posicionaron alrededor del puntaje medio según los indicadores de ausencia de corrupción y de justicia penal (Oaxaca, Baja California y Chihuahua), y el más bajo del cuadro en ambas mediciones, Ciudad de México. Los resultados del diagnóstico son limitados, pues, como se explica a continuación, dos de las fiscalías seleccionadas no se han instalado, de otra no se obtuvo información y una última estuvo impedida a hacerlo. Se trata, sin embargo, de datos muy reveladores, pues la selección se llevó a cabo sin conocer particularidades que aquí se desarrollan.

### *Fiscalía Especializada en Materia de Corrupción, Fiscalía General de la República*

En primer lugar, se procedió a entrevistar a la fiscal especializada en Materia de Corrupción de la Fiscalía General de la República, doctora María de la Luz Mijangos, por la importancia que reviste esa institución. Se trata del prototipo de este nuevo tipo de órgano

a nivel nacional. Fue éste el primer diseño correspondiente a una idea distinta para el arreglo que el país requería para combatir la corrupción. Es por estas razones que la narrativa de su creación, nombramiento, restricciones en su ámbito de acción, retos a corto, mediano y largo plazo, nos brindan datos muy relevantes para entender en buena medida en qué punto se encuentran este tipo de órganos, claves para el combate auténtico a la corrupción. No obstante, mucha de esta información se plasma también en los indicadores comparativos del siguiente apartado.

#### CREACIÓN Y NOMBRAMIENTO. AUTONOMÍA COMPROMETIDA

La fiscalía especializada surge con diferentes objetivos. Fue producto de la amplia reforma político-electoral de 2014, como parte de la nueva Fiscalía General de la República, órgano clave en la transformación de las instituciones de justicia, y para poder imprimirle contundencia a la implementación del nuevo sistema de justicia penal que se echó a andar desde 2008.

Fueron dos grandes razones las que motivaron la creación de una Fiscalía General: la necesidad de autonomía política y el nuevo sistema de justicia penal. La idea de crear una nueva Fiscalía General de la República era establecer un órgano cuya diferencia con la Procuraduría General anterior fuera contar con autonomía plena, para separar cualquier tipo de interés o influencia política en todo lo concerniente a la investigación y persecución de delitos.

Además, de acuerdo con el nuevo sistema de justicia penal, las fiscalías se convierten en componentes clave. Mientras que en el sistema inquisitorio o mixto el o la fiscal tenía un papel de segundo nivel frente a un juez o una jueza que ordenaba, determinaba y corregía prácticamente todo el proceso, en el nuevo sistema de justicia, la adecuada investigación—profesional y científica—se vuelve la llave a la acusación (y de la defensa). Son precisamente las y los fiscales los encargados de dirigir la investigación y de saber proyectarla en una acusación jurídica frente a un juez o una jueza.

Si las fiscalías fallan en su trabajo, todo el sistema se interrumpe y no hay juicio. Como apunta Fabiola Navarro, el o la fiscal adquiere la posibilidad de priorizar el trabajo de investigación y de tomar decisiones clave para la continuación o no de un proceso. “La función de investigación de los delitos y la decisión de acusar o no a alguien, ya no se hace—como en el sistema inquisitivo— en todos los casos, sino en función de la conveniencia (racionalidad-finas de la pena-economía) para el sistema de justicia” (Navarro, 2020).

Por estas razones, la suerte de origen de la nueva Fiscalía en Materia de Corrupción quedó amarrada a los avatares políticos de la Fiscalía General. De acuerdo con el párrafo correspondiente del artículo 102 A de la Constitución, reformado en 2014:

La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.

Ahora bien, el mecanismo de nombramiento (y remoción) del fiscal general que se plasmó en un artículo transitorio de la reforma creaba un sistema de sofisticados equilibrios entre el Ejecutivo y el Senado de la República, más aún tratándose del momento de transición.<sup>5</sup> El entonces procurador Murillo Karam (2012-2016), así como su sucesora Arely Gómez González (2015-2016), intentarían presionar al Congreso para llevar a cabo los cambios legislativos establecidos en el procedimiento constitucional, para intentar convertirse en la primera persona titular del cargo. Conforme el tiempo transcurrió, la fuerza política del gobierno se diluía en escándalos y problemas.

Sería hasta la llegada del nuevo gobierno, encabezado por Andrés Manuel López Obrador, que se promovería la creación y aprobación de la nueva Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, en diciembre de 2018, para que en enero de 2019 el presidente y su mayoría en el Senado nombraran al primer fiscal general, Alejandro Gertz.

Aun cuando, de acuerdo con el texto constitucional, el nombramiento de la persona encargada de la Fiscalía Anticorrupción le correspondía al fiscal, el presidente López Obrador ya había anunciado sus preferencias en una terna para el cargo. De esta manera, el fiscal propuso a María de la Luz Mijangos Borja el 9 de febrero para encabezar esta fiscalía y que corriera el plazo en el Senado para emitir posibles objeciones. Informalmente, el nombramiento era hecho directamente por el presidente y no por el fiscal general. Esta situación, que podría ser criticada por no seguir al pie de la letra el texto legal, en realidad debería de abonar para la autonomía de esta importante funcionaria.

No obstante, el nombramiento de la doctora Mijangos fue impugnado por una organización civil denominada Derechos Humanos y Litigio Estratégico, alegando vicios en el procedimiento (Guerrero Orozco, 2020). La razón tiene que ver con inconsistencias de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, fruto del “manoseo” legislativo de último

---

5 De acuerdo con el artículo décimo sexto transitorio de la reforma constitucional de 2014, la entrada en vigor de la nueva Fiscalía General se haría hasta el momento en que, tras entrar en vigor todas las nuevas normas secundarias hechas por el Congreso de la Unión (entre las que destaca una nueva Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República), éste hiciera una “declaración expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional”, figura de gran innovación y sin ningún antecedente. En ese particular momento, el procurador en funciones pasaría a ser automáticamente el primer fiscal general, sujeto a un régimen de remoción complejo. “DÉCIMO SEXTO. Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República. El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo”.

momento. El artículo 22<sup>6</sup> de la mencionada ley establece que el fiscal general nombrará a la persona titular de la fiscalía especializada con base en sus méritos y capacidades para ejercer el cargo, y que el Senado de la República, por el voto de las dos terceras partes, tiene la posibilidad de objetar la designación en un plazo máximo de 20 días hábiles. El siguiente artículo menciona que se tienen que cumplir los requisitos señalados en los artículos 16<sup>7</sup> y 17.<sup>8</sup> En estas disposiciones se ajustó el nombramiento de la fiscal Mijangos.

Sin embargo, la propia ley, en los artículos siguientes, 23 y 24,<sup>9</sup> y sin continuidad lógica, establece un procedimiento transparente “desde su convocatoria hasta la designación” y un mecanismo de participación ciudadana para aportar información “sobre los aspirantes”. Claramente, estos artículos se refieren a un proceso distinto al mencionado en el artículo 22, en el que el fiscal general nombra y espera la no objeción del Senado.

- 
- 6 La disposición es la siguiente: “Artículo 22. De la designación y remoción de las personas titulares de las Fiscalías Especializadas. La persona titular de la Fiscalía General de la República designará a las personas titulares de las Fiscalías Especializadas con base a sus méritos y capacidades para ejercer el cargo y con un perfil previamente establecido. El Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes podrá objetar dicha designación o remoción, en un plazo máximo de veinte días hábiles, para dichos efectos, el Fiscal General de la República, enviará al Senado de la República una comunicación donde expondrá las razones que sustentan la designación o la remoción de las personas titulares de las Fiscalías Especializadas”.
- 7 “Artículo 16. De la designación de la persona titular de la Fiscalía General de la República. Quienes aspiren a ocupar la titularidad de la Fiscalía General de la República deberán cumplir, como mínimo, los siguientes requisitos de elegibilidad:
- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento;
  - II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;
  - III. Contar, con una antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho;
  - IV. Gozar de buena reputación, y
  - V. No haber sido condenado por delito doloso”.
- 8 “Artículo 17. Buena reputación. La buena reputación, a la que se refiere el artículo 102 Constitucional, está compuesta por dos elementos:
- I. El Objetivo que se refiere a la calidad profesional relevante, trayectoria en el servicio público o en ejercicio de la actividad jurídica, y
  - II. El Subjetivo que se refiere a la honorabilidad, alta calidad técnica, compromiso con valores democráticos, independencia y reconocimiento social”.
- 9 “Artículo 24. Transparencia y publicidad. Todo proceso de designación estará sujeto a los principios de máxima transparencia y publicidad, desde su convocatoria hasta la designación. Las autoridades que intervengan en dichos procesos deberán hacer pública, de manera proactiva, oportuna, completa y accesible, toda la información y documentación que se reciba, solicite, obtenga o produzca con ocasión del procedimiento, con excepción de aquella que pueda afectar la vida privada e intimidad, de conformidad con la normatividad aplicable en materia de transparencia y acceso a la información pública. El incumplimiento de lo antes dispuesto será motivo de responsabilidad, en términos de la normatividad administrativa aplicable”.
- “Artículo 25. Participación ciudadana. Cualquier ciudadana y ciudadano podrá participar en el proceso de designación, de los Fiscales Especializados, aportando información fidedigna relevante sobre los aspirantes; así como su apoyo u objeción contra candidaturas específicas, asistiendo y proponiendo preguntas durante las comparecencias, dichas participaciones no conllevan carácter vinculante. En el caso de que sea rechazada una opinión o recomendación, ésta deberá estar debidamente fundada y motivada”.

No se puede decir con precisión si lo que faltó es detallar este mismo procedimiento o si se trata de una inconsistencia por cambios a última hora en el mecanismo seleccionado por el legislador.

El 1 de marzo del mismo año, el fiscal general emitió el Acuerdo A/003/2019 que instala formalmente la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. Con este acuerdo, el fiscal impone una restricción política, pues es él quien determina la estructura y el funcionamiento del nuevo órgano. En este instrumento normativo se enfatiza que la nueva fiscalía tiene como ámbito de sus facultades de investigación, prevención y persecución, los delitos contenidos en el título décimo del libro segundo del Código Penal Federal. Aquí yace una de las principales limitantes para la actuación de la nueva fiscalía que desarrollamos en el inciso siguiente.

El 11 de marzo de 2019 finalmente se designa formalmente a María de la Luz Mijangos como la titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. Más allá del debate técnico sobre el procedimiento de designación aludido, se trata de una persona con la capacidad técnica y experiencia para dicho cargo. No sólo fue una académica de prestigio en materias relacionadas, sino que fue contadora mayor de Hacienda del Distrito Federal (hoy Auditoría Superior de la Ciudad de México), asesora parlamentaria y electoral.

El primer año de trabajo de la fiscal fue un año complicado para iniciar el funcionamiento de la nueva estructura. No contaba con presupuesto asignado ni con personal suficiente para iniciar nuevas investigaciones. Por ello, en los hechos, la fiscalía dependía de la voluntad del fiscal general. Pero más allá de este hecho circunstancial, el trabajo de la nueva área está muy restringido en sus competencias.

#### ÁMBITO DE ACCIÓN NORMATIVO Y COMPETENCIAL

Como se mencionó, la fiscalía quedó restringida al tratamiento de los delitos en materia de corrupción. Éstos se encuentran en el título décimo del libro segundo del Código Penal. Estas disposiciones fueron modificadas el 18 de julio de 2016 como una de las consecuencias de la reforma constitucional que creó el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción. Ahora, el título décimo se denomina “Delitos por hechos de corrupción”.<sup>10</sup>

A pesar del impacto mediático que tuvo la medida al anunciar un capítulo especializado, los cambios en realidad no fueron sustanciales y no afectaron mayormente los tipos delictivos que existían previamente.

El título décimo del Código Penal Federal de 1931 –legislación aún vigente– tipificaba un conjunto de 12 delitos como aquellos cometidos por servidores y servidoras públicos. Junto con esta tipificación, la Procuraduría General de la República contaba con una Fiscalía Especializada en Delitos de Servidores Públicos.

---

<sup>10</sup> Esta reforma al Código Penal fue amarrada a la creación de la fiscalía y su entrada en operación, pues, de conformidad con el párrafo primero del artículo cuarto transitorio de la Ley Nacional de Ejecución Penal, publicada en el DOF 16-06-2016, “se derogan las normas contenidas en el Código Penal Federal y leyes especiales de la federación relativas a la remisión parcial de la pena, libertad preparatoria y sustitución de la pena durante la ejecución”.

El siguiente cuadro muestra cómo prácticamente se trata del mismo conjunto de delitos, si bien se agregaron dos: desaparición forzada de personas, que sería derogado de ese título en 2017, y pago indebido de remuneraciones de los servidores y las servidoras públicos. Además, se agregaron supuestos en algunos de los delitos.

**Cuadro 2** Modificación del título décimo del Código Penal Federal

Código Penal Federal antes de 2016	Delitos por hechos de corrupción, junio de 2016	Conceptos y supuestos
1. Ejercicio indebido del servicio público	Ejercicio ilícito de servicio público (art. 214)	Cinco posibles conductas: I. Ejercer sin haber tomado posesión II. Continúe ejerciendo una vez que se le ha revocado, suspendido o destituido III. No evitar y omitir avisar por escrito al superior de afectación patrimonial IV. Sustraer, destruir, ocultar o inutilizar información bajo su custodia V. No custodiar, vigilar o proteger personas, lugares, instalaciones u objetos que caen bajo su responsabilidad y que propicia daño a personas, lugares u objetos
2. Abuso de autoridad	Abuso de autoridad (art. 215)	Doce posibles conductas: I. Utilización indebida de la fuerza pública II. Ejercer violencia sin causa legítima, vejar o insultar utilizando sus funciones III. Indebidamente retardar o negar protección o servicio del que tiene obligación IV. Negarse a despachar un asunto, siendo encargado de administración de justicia V. Negarse indebidamente a prestar fuerza pública VI. Estando encargado de entidades destinadas a custodiar personas privadas de la libertad, detenga indebidamente, niegue su detención o no cumpla con orden de liberación VII. No denunciar una privación ilegal de la libertad VIII. Apropiarse o disponer indebidamente de fondos o valores que se le hayan confiado IX. Obtener de un subalterno parte de sus sueldos, dádivas o servicios X. Otorgar empleo, cargo, comisión o contratos a sabiendas que no se prestará el servicio o contrato XI. Contratar a quien se encuentre inhabilitado XII. Entregar identificación de servidor público a quien no desempeñe el cargo
	Desaparición forzada de personas (art. 215 A, B, C y D)	Derogado en noviembre de 2017.
3. Coalición de servidores públicos	Coalición de servidores públicos (art. 216)	Coaligarse para tomar medidas ilegales, impedir su ejecución o impedir la administración pública.
4. Uso indebido de atribuciones y facultades	Uso ilícito de atribuciones y facultades (art. 217)	Antes "Uso indebido...", se presenta en tres tipos de conducta: I. Otorgar concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones, deducciones, subsidios, derechos, contrate obras, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, etc., de manera ilícita II. Solicite o promueva la realización, otorgamiento, o contrataciones indebidas III. Aplique fondos públicos de forma distinta a la que estaban destinados o hiciera un pago ilegal

**Cuadro 2** Modificación del título décimo del Código Penal Federal (*continuación*)

Código Penal Federal antes de 2016	Delitos por hechos de corrupción, junio de 2016	Conceptos y supuestos
	Del pago indebido de remuneraciones de los servidores públicos (art. 217 bis)	Agregado en noviembre de 2018. Se lleva a cabo por el particular que, en carácter de contratista, permisionario, concesionario o con autorización para uso de bienes de la Federación, genere y utilice información falsa o alterada respecto de los rendimientos o beneficios, u oculte información.
5. Concusión	Concusión (art. 218)	Exigir de manera indebida dinero, valores, servicios o cosas. Se lleva a cabo a través de dos conductas:
6. Intimidación	Intimidación (art. 219)	I. Inhiba o intimide a persona para evitar que ésta denuncie, formule querrela o aporte información sobre presuntos delitos o faltas administrativas II. Realizar conducta ilícita u omisión que lesione intereses de personas que han presentado querrelas, denuncias o aportado información
7. Ejercicio abusivo de funciones	Ejercicio abusivo de funciones (art. 220)	Se lleva a cabo a través de dos conductas: I. Otorgar cualquier tipo de permiso, contrato, empleo, cargo, comisión, licencia, concesión, efectúe compras, ventas o actos jurídicos que le produzcan beneficios económicos o sus familiares o terceros con quien tenga vínculos II. Valerse de la información que posee por su cargo y que no sea del conocimiento público, haga inversiones, enajenaciones, adquisiciones o actos que le produzcan beneficios o a personas relacionadas con él mismo
8. Tráfico de influencias	Tráfico de influencias (art. 221)	Realizado a través de las siguientes cuatro conductas: I. Promover directa o indirectamente la tramitación ilícita de negocios públicos ajenos a responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión II. Promover o prestarse a la conducta ilícita del servidor público III. Solicitar o promover cualquier resolución o acto de otro servidor público que produzca beneficios para sí o personas relacionadas IV. (Se agregó en 2016) Al particular que sin estar autorizado afirme tener influencia en servidores públicos e intervenga ante ellos para promover la resolución ilícita de negocios públicos, para obtener un beneficio
9. Cohecho	Cohecho (art. 222)	Realizado a través de tres conductas: I. Solicitar o recibir indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquier cosa o acepte una promesa para hacer o dejar de hacer algo relacionado con sus funciones II. Ofrecer o dar de manera espontánea dinero o dádiva a alguna persona para que el servidor público haga u omita algún acto relacionado con sus funciones III. (Se agregó en 2016) El legislador federal que en ejercicio de sus funciones gestione o solicite asignación de recursos o a favor de un ente público, exigiendo una contraprestación; o bien, solicite el otorgamiento de contratos de obra pública

## Cuadro 2 Modificación del título décimo del Código Penal Federal (continuación)

Código Penal Federal antes de 2016	Delitos por hechos de corrupción, junio de 2016	Conceptos y supuestos
10. Cohecho a servidores públicos	Cohecho a servidores públicos extranjeros (art. 222 bis)	<p>Se realiza a través de tres conductas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Ofrezca, o prometa dinero o dádiva a servidor público extranjero para que gestione o se abstenga de gestionar la tramitación de asuntos</li> <li>II. Ofrezca igualmente beneficio a servidor público extranjero para llevar a cabo la tramitación o resolución de cualquier asunto</li> <li>III. Ofrezca dinero o dádiva a cualquier persona para que acuda a servidor público extranjero y le requiera o proponga tramitar o resolver asuntos de su cargo</li> </ol>
11. Peculado	Peculado (art. 223)	<p>Se realiza a través de cuatro conductas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Distraer dinero, valores o cualquier cosa del Estado, que los hubiere recibido en administración, depósito o por otra causa</li> <li>II. Utilizar fondos públicos indebidamente u otorgue alguno con el objeto de promover su imagen política o social, de su superior o un tercero, a fin de denigrar a cualquier persona</li> <li>III. Solicitar o aceptar realizar las promociones o denigraciones de alguien a cambio de fondos públicos o del disfrute de beneficios</li> <li>IV. Distraer recursos públicos bajo su administración o custodia o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó</li> </ol>
12. Enriquecimiento ilícito	Enriquecimiento ilícito (art. 224)	<p>Existe cuando el servidor público no pueda acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos de los cuales se conduce como dueño.</p>

**Fuente:** Elaboración propia.

Todos estos delitos fueron revisados y actualizados en su redacción y en los diferentes elementos constitutivos y sanciones, pero como puede observarse, desde la perspectiva de la caracterización de los delitos en materia de corrupción se continuó con el mismo modelo existente, caracterizado por un amplio conjunto de conductas, pero de difícil encuadramiento judicial.

Es aquí donde comienza una restricción importante en las funciones de la nueva fiscalía. Esta restricción es de índole normativo. Muchos de estos “amplios” delitos en realidad se presentan poco o son denunciados con muy baja frecuencia. Esa es una limitación fundamental para el trabajo del nuevo órgano, que quedó vinculado con los delitos ahí establecidos. En el informe anual que va del 11 de marzo de 2019 (fecha de designación en las condiciones descritas) al 10 de marzo de 2020, que presentó la Fiscalía Anticorrupción ante el Senado de la República, tenemos que de un total de 950 carpetas de investigación, 314 (33%) fueron por el delito de peculado, 136 (14%) por el delito de uso ilícito de atribuciones y funciones, 129 (13.5%) por el delito de ejercicio ilícito del servicio público, 93 (9.7%) por el de enriquecimiento ilícito, 69 (7%) por delito de abuso de autoridad, y el resto, 159, divididos en otros siete tipos delictivos.

Además de la normativa, existe una restricción competencial. El acuerdo de creación del fiscal general también le impuso una restricción muy importante a la fiscalía. La

unidad que antecedía a este tipo de órgano era la Unidad Especializada en la Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos, perteneciente a la Subprocuraduría Especializada en Delitos Federales. Por razones de índole político, el fiscal decidió que la nueva Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción no absorbiera dicha unidad y en cambio sí se le destinó la antigua Unidad de Delitos contra la Administración de Justicia, que tiene a su cargo delitos cometidos por o contra servidores y servidoras judiciales. El funcionario a cargo de la subprocuraduría mencionada, Juan Ramos, es una persona cercana y nombrada por el fiscal general (Lastiri, 2020). La nueva institución, en cambio, al contar con autonomía política por haber sido designada por el presidente, y técnica, al ser ratificada por el Senado, no entraría en el ámbito de control completo del fiscal general. De hecho, como se comentará en apartados referentes a las fiscalías locales, esta situación se ha presentado y ha generado tensión y rivalidad entre titulares de la Fiscalía General y de la Fiscalía Anticorrupción.

De esta manera, el fiscal general es la persona que decide cuándo un asunto que involucra a una servidora o un servidor público, sea o no delito del título décimo de delitos de hechos de corrupción, se procesará en la nueva fiscalía especializada que cuenta con relativa autonomía o, bien, recaerá en otra unidad bajo su jerarquía y control.

Una situación similar ocurre con los delitos que son transversales o que convergen en varias unidades y áreas de persecución penal dentro de la estructura de la Fiscalía General. Es el titular de la institución quien decide, por medio de un acuerdo, qué área es la que se encarga del asunto. Esta situación es muy común, pues a menudo los hechos delictivos suelen recaer en varios tipos penales. Además, la atención de las áreas de la fiscalía parte de diferentes ámbitos o perspectivas. Por ejemplo, con unidades como la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada o la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales. El ámbito de acción de estas unidades es tan amplio como se quiera interpretar.

## RETOS INMEDIATOS

La fiscalía que estudiamos tiene enfrente retos inmediatos de enorme importancia. A partir de su establecimiento y el nombramiento de su titular, pasó de ser un órgano nominal a cobrar existencia y empezar a ocuparse de casos dentro los rígidos límites que se le han marcado. Cuando se piensa que lleva poco más de un año efectivo de funcionamiento, que inició sin presupuesto ni personal, hoy la fiscalía ha ido tomando lentamente la posición para la que se pensaría fue creada.

En términos generales, necesita consolidar sus recursos, particularmente los humanos. Hasta julio de 2019, tres meses después de haberse instalado, contó con personal suficiente para iniciar nuevas investigaciones. Para marzo de 2020, la fiscalía contaba con un total de 47 plazas, 36 ministeriales y 11 de carácter directivo y administrativo. La Coordinación de Servicios Periciales le ha brindado apoyo en 79 carpetas de investigación y la Agencia de Investigación Criminal, a partir de septiembre de 2019, ha dispuesto de 20 suboficiales y un encargado de grupo para atender los mandamientos ministeriales.

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 el nuevo

sistema de justicia penal. Como lo apuntó la propia fiscal en la entrevista que le realicé, todavía las inercias del viejo sistema penal tienen mucho peso ante una inminente falta de capacitación.

El otro reto que resulta muy notorio es cómo convertir a la fiscalía, con las restricciones políticas, normativas y competenciales que se le han impuesto sobre su autonomía, en una institución eficiente en la lucha anticorrupción. No obstante que el primer punto del Plan Nacional de Desarrollo, I.1, es “erradicar la corrupción”, no ha habido esfuerzos por fortalecer o, en su caso, transformar el Sistema Nacional Anticorrupción, creado en 2015 y que no presenta mayores resultados.

La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción tiene que hacer su trabajo de manera muy modesta frente a dos instituciones con amplias facultades normativas y mucho apoyo político, la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la Función Pública. Aunque cada una de las instituciones tiene delimitados sus ámbitos competenciales, la continuidad de los casos requiere de una coordinación y colaboración integral que hasta el momento no se ha evidenciado.

En los meses que lleva funcionando la fiscalía ha logrado establecer buenas relaciones de trabajo con estas instituciones y con la Auditoría Superior de la Federación a través de grupos de trabajo que permiten judicializar de manera oportuna y adecuada diferentes casos.

En cuanto al manejo de la información, no existen sistemas de estadística especializados en temas de corrupción. Hay estadística general de delitos para uso interno de la fiscalía, pero tampoco cuenta con un sistema de información pública.

## RETOS FUTUROS

Uno de los mayores retos que tiene la fiscalía es convertirse en una institución de gestión eficiente y flexible. Eficiente, pues debe dar resultados de manera oportuna y final. De haber iniciado con carga cero de asuntos nuevos en el momento de su establecimiento, a pesar de las limitaciones ya mencionadas, en un año de desempeño el órgano contaba con 950 carpetas de investigación.

Entre las denuncias que ha recibido, también llama la atención que la fiscalía ha logrado posicionarse entre las diferentes instituciones del sistema político. Cerca de 70% de estas denuncias provienen de instituciones, lo que habla de un cambio en la forma de funcionamiento institucional. La mayor parte de estas denuncias provienen de la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación, la Unidad de Inteligencia Financiera y el Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores. Por dependencia, de acuerdo con el informe anual presentado por la fiscalía especializada al Senado, ocupan los principales lugares: PEMEX (53), Policía Federal (39), ISSSTE (32), IMSS (29), SEDATU (26) y Poder Judicial de la Federación (22).

La gestión de la fiscalía debe ser flexible, lo que presupone un reto mayúsculo. En lugar de convertirse en un área burocrática dentro de la Fiscalía General que compita por tener más agentes y más influencia en la institución, lo que requiere es capacidad de utilizar de manera óptima los recursos necesarios de acuerdo con las prioridades existentes. Los delitos de hechos de corrupción no son conductas que se puedan aislar ni que se presenten

sin vinculación con contextos más complejos. Por ello, se requieren equipos de investigación capacitados y completos, con agentes ministeriales, policías de investigación, peritos y analistas para encarar los diferentes fenómenos criminales asociados con hechos de corrupción, aun si éstos tradicionalmente se trabajan de manera excluyente y limitada, por tratarse de otro tipo de delitos.

De manera muy específica, la fiscalía debe de contar con los instrumentos operativos necesarios para tratar las áreas en las que existen las conductas más comúnmente relacionadas con la “alta” corrupción, como las contrataciones públicas, los programas sociales, el sector salud, la seguridad nacional o la corrupción corporativa.

A partir de la participación que la titular tuvo en las reuniones internacionales de la Conferencia de Estados-parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la fiscalía participó, junto con la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Relaciones Exteriores en el Mecanismo de Examen a la Implementación de la Convención, y evaluó a Brasil.

En las reuniones internacionales y bilaterales, la fiscalía ha obtenido colaboración para fomentar la implementación de mecanismos alternativos de solución de conflictos, así como para analizar mecanismos para incentivar la cultura del denunciante.

La titular de la fiscalía propuso en el informe anual, presentado en marzo al Senado, formular e implementar una estrategia para combatir la “gran corrupción”, lo que significa investigar los delitos por hechos de corrupción de las empresas, con el objetivo de acabar con la impunidad desde una perspectiva que motive el debido control interno de sus organizaciones mediante mejoras a su gobierno corporativo y el desarrollo de programas de integridad y de cumplimiento.

De la misma manera, la doctora Mijangos planteó presentarle al fiscal general una propuesta de definición de competencias entre las diferentes áreas de la institución, para que los casos de baja cuantía o asuntos aislados sean atendidos por las delegaciones de la Fiscalía General en las entidades federativas, para optimizar el uso de los recursos en los casos relevantes. Para ello, propuso una reorganización interna de la fiscalía especializada para contar con áreas especializadas en contrataciones públicas, programas sociales, sector salud, seguridad nacional o corrupción corporativa. Para funcionar estas áreas tendrían equipos integrales de investigación y litigación compuestos por analistas, peritos, oficiales ministeriales y policía de investigación, bajo la conducción del Ministerio Público (Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, 2020: 16).

Sin embargo, la fiscal también propuso una serie de reformas al Código Penal Federal, al Código Nacional de Procedimientos Penales, a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y a la Ley Nacional de Extinción de Dominio, para que la fiscalía pueda tener una función más contundente en los casos derivados de corrupción. Entre las propuestas para el caso de reformas al Código Penal Federal, mencionó: intervenir en delitos de lavado de dinero (operaciones con recursos de procedencia ilícita), pues en el momento en que este delito se presenta, aunque existan otros del título décimo que le corresponde, por tratarse del delito precedente, otra área es la que lleva el asunto; atribuir a las personas jurídicas los delitos de peculado y percepción ilícita, ya que las grandes distracciones de recursos públicos se hacen a través de empresas que realizan operaciones con estos recursos; elevar las sanciones a los delitos relacionados con actos

de corrupción; modificar el tipo del delito de uso ilícito de funciones y atribuciones, así como del de peculado, ya que éstos se pueden perseguir sólo si existe una resolución administrativa previa; incluir la sanción al delito de contratación ilícita a los particulares, pues es poco clara; ampliar el delito de percepción ilícita tanto para servidores y servidoras públicos como para particulares que reciban dinero de pagos indebidos; y regular la autoría mediata por aparato organizado de poder, con el propósito de ampliar el ámbito de responsabilidad de servidores y servidoras públicos de alto nivel que instrumentan la voluntad de sus subordinados y subordinadas por coacción o engaño (Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, 2020: 18).

#### LIMITACIONES EN PRÁCTICA: CASO LOZOYA

Es importante comentar, más allá de lo anecdótico o los detalles técnicos, el caso de Emilio Lozoya, que ha atraído la atención en fechas recientes, por lo ejemplificativo que es para entender el funcionamiento limitado de la Fiscalía Especializada (Navarro).

Emilio Lozoya fue el director de una de las empresas paraestatales más importantes de México, Petróleos Mexicanos (PEMEX), de 2012 a 2016, en el gobierno de Enrique Peña Nieto. Antes de asumir dicho cargo, fue coordinador internacional de su campaña presidencial.

En 2017, tras conocerse los detalles de los sobornos internacionales de la empresa brasileña Odebrecht en diversos países de América Latina y en México, se le investigó y más tarde acusó por los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, cohecho y asociación delictuosa. Estuvo prófugo de la justicia hasta que fue detenido en España y, tras llevar a cabo los requerimientos internacionales, fue extraditado a México para iniciar su proceso penal.

A pesar de ser un ejemplo paradigmático de la corrupción del sexenio anterior, el caso no es llevado por la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. Las razones no tienen que ver con lo incipiente de la fiscalía ni con las capacidades de ésta para llevar el caso, sino, como se puede entender después del análisis previo de este trabajo, porque los delitos que preceden la investigación, operaciones con recursos de procedencia ilícita y asociación delictuosa, no forman parte del título décimo, la más importante restricción normativa para la competencia de la Fiscalía Especializada. Tampoco es pública la razón que justifique por qué se le imputaron los delitos mencionados y se dejaron fuera otros, particularmente los que, de acuerdo con el artículo 19 de la Constitución, merecen prisión preventiva, como el enriquecimiento y el ejercicio abusivo de funciones.

Llama la atención el trato especial y privilegiado que la Fiscalía General le ha dado al caso y al imputado, argumentando la intención de ambas partes de utilizar una figura en el nuevo Código de Procedimientos Penales denominada criterios de oportunidad. A través de este mecanismo, en ciertos delitos y bajo ciertas condiciones se permite que el Ministerio Público no ejerza la acción penal cuando, entre otras causales, “el imputado aporte información esencial y eficaz para la persecución de un delito más grave del que se le imputa, y se compromete a comparecer en juicio” (art. 256).

El juez de control dio un plazo de seis meses para que se inicien los procesos en contra de los imputados de los que Emilio Lozoya ofrece aportar pruebas.

Pero lo que nos interesa en este análisis es cómo el caso Lozoya refleja la clara falta de voluntad para que un caso sea tratado de manera objetiva, imparcial y profesional. Como ya se apuntó, se trata de un problema de voluntad del fiscal general al decidir los delitos que se le imputaron a Lozoya y de esa manera decidir indirectamente el área de la fiscalía encargada de llevarlo. No se entiende de otra manera que se excluya al órgano autónomo creado de manera específica para supuestamente tratar casos de corrupción del caso más importante de corrupción que se ha judicializado en el nuevo gobierno. Así, se evidencian las restricciones políticas, normativas y competenciales para mantener controlado el trabajo de esta importante fiscalía.

### *Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción del Estado de Querétaro*

El caso de la Fiscalía de Querétaro no se pudo concretar por falta de voluntad del fiscal, licenciado Benjamín Vargas Salazar, quien esgrimió razones burocráticas que le impedían ser entrevistado. A pesar de haber hecho el contacto con personal de su oficina (después de largos intentos, pues nunca se pudo hablar con él por encontrarse ocupado), haberle enviado la documentación que presentaba el estudio, sus objetivos y el tipo de información que se le requeriría, días después de haber quedado en la fecha de la entrevista se pidió posponerla sin que a la fecha se determine.<sup>11</sup>

Se cita el caso porque nos parece que como objetivo de este trabajo es necesario documentar todos los tipos de respuesta de las fiscalías especializadas, pues cada una refleja el estado en el que se encuentra, la disposición de que se conozca su trabajo y la transparencia de ésta.

Es importante subrayar que, en el caso de Querétaro, se trata de una entidad claramente incorporada a la estructura de la Fiscalía General del Estado, en lo que se denomina el Consejo de la Fiscalía General.

Esta Fiscalía General establece su origen con la reforma al nuevo sistema de justicia penal de 2008 y reconoce desde sus primeras páginas la capacitación que recibe el personal por parte del gobierno estadounidense y de los convenios celebrados con entidades de la administración pública federal para el intercambio de información.

De acuerdo con la Constitución del estado, la fiscalía es nombrada como integrante del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, en su artículo 38 ter.

Es también la Constitución del estado la que menciona que este fiscal es nombrado por las dos terceras partes de la legislatura, cumpliendo con los mismos requisitos que se establecen para ser fiscal general, y durará en su encargo nueve años.

---

11 El mensaje electrónico que se me envió el 28 de agosto dice: “Estimado Mtro. Hugo Alejandro Concha Cantú: Agradecemos mucho la consideración que nos tiene a la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción de la Fiscalía General del Estado de Querétaro, para ser partícipes de su proyecto en materia de las capacidades de las Fiscalías relacionadas con el combate a la corrupción; asimismo, por cuestiones de agenda del Lic. Benjamín Vargas Salazar, Fiscal Especializado en el Combate a la Corrupción; le solicito nos permita una semana para estar en posibilidad de poder establecer una fecha cierta para los efectos referidos. Sin más por el momento, quedo de su consideración. Lic. Marcelo Israel Seijas Hernández Analista Administrativo de la Fiscalía Especializada En el Combate a la Corrupción”.

En el tercer informe de esta Fiscalía Especializada llama la atención la cantidad de actividades de capacitación, reuniones, conferencias y eventos protocolarios en los que ha intervenido el titular, mientras que la parte correspondiente a sus actividades legales se reduce a haber iniciado un total de 45 expedientes de investigación, enfatizando que en el periodo anterior se iniciaron 40. Sin dar números específicos, se menciona que los delitos investigados (de conformidad con el Código Penal del estado) son: desempeño irregular de las funciones públicas, cohecho cometido por servidor o servidora público, enriquecimiento ilícito, negociaciones ilícitas, peculado, desempeño indebido del servicio público, delitos contra la administración de justicia en materia de combate a la corrupción, y operaciones con recursos de procedencia ilícita. Del total, se judicializaron 18 expedientes, vinculando a proceso a 21 personas, y de éstas se obtuvieron tres fallos condenatorios (Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción del Estado de Querétaro, 2020: 24-25).

La información es poca, incompleta y refleja números muy limitados.

En lo que toca a las facultades de la Fiscalía Especializada, la Ley Orgánica de la Fiscalía General siguió el camino marcado a nivel federal. En este caso, la ley incorporó cinco artículos en el título tercero bis para dedicarlo a este órgano, al cual se le define como un órgano de la Fiscalía General con autonomía técnica y operativa para la investigación y persecución de los delitos previstos en las disposiciones legales aplicables en materia anticorrupción.

En materia de profesionalización se cuenta con información muy limitada. En el informe se intenta establecer números que den cuenta de esta actividad, pero en realidad no se puede saber si fueron los cursos adecuados, los contenidos de éstos ni mucho menos si existieron evaluaciones para poder conocer su impacto.

### *Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Oaxaca*

La Fiscalía Anticorrupción del estado de Oaxaca es de extraordinaria importancia. No sólo porque el actual y primer fiscal en materia de corrupción fue uno de los primeros funcionarios en la primera Fiscalía Especializada que se creó en Nuevo León y tiene la experiencia y el conocimiento de lo que ha sido este proceso fundacional, también porque la naturaleza de la fiscalía que encabeza en Oaxaca es un caso muy importante.

#### EL MODELO A DEBATE

El maestro Jorge Emilio Iruegas Álvarez es un especialista en los temas del nuevo sistema acusatorio o adversarial y en temas de justicia en combate a la corrupción. Su carrera profesional siempre se ha enfocado en el sector justicia, tanto a nivel local como a nivel de la extinta Procuraduría General de la República.

Desde finales de 2015 fue invitado a colaborar en la primera fiscalía especializada en combate a la corrupción, la del estado de Nuevo León, a cargo de Ernesto Canales, creada originalmente por decreto del gobernador independiente Jaime Rodríguez Calderón. La razón que llevó a la creación de esta oficina fue la promesa del gobernador de investigar los actos de corrupción del gobierno anterior, de Rodrigo Medina.

Con múltiples problemas generados por el gobierno federal de entonces y por el Congreso local, de mayoría panista, priista y de Movimiento Ciudadano, el primer órgano anticorrupción abrió más de 250 carpetas de investigación y logró judicializar algunos casos, incluidos tres en contra del exgobernador, estableciendo un precedente, y abrió la discusión del modelo que se debía de seguir en la materia. No obstante, el Congreso estatal, en marzo de 2018, nombra al fiscal general del estado y a un nuevo fiscal especializado en materia anticorrupción.

El 9 de junio de 2017, el Congreso de Oaxaca nombra al primer fiscal especializado en materia de combate a la corrupción, el maestro Jorge Iruegas Álvarez. Como se relata en el siguiente inciso, el fiscal ha tenido que consolidar la autonomía y los recursos del nuevo órgano.

Para el fiscal, el problema de falta de contundencia y eficacia en la lucha contra la corrupción está relacionado con la falta de una concepción clara del fenómeno. En muchos lugares se ha pensado que con el cambio de nombre de las procuradurías y subprocuradurías a fiscalías y fiscalías especializadas era suficiente. El trabajo de estas instituciones, cuyos recursos son siempre limitados, debe de enfocarse en el buen uso y manejo de los recursos públicos. Como dato anecdótico, de los 570 municipios del estado, cerca de la mitad cometen el delito de abuso de autoridad en uno u otro campo de la relación con la población.

Otro problema que queda fuera del ámbito de estas instituciones es lo relativo a delitos de servidores y servidoras públicos, pues éstos suelen ser atendidos, como ya comentamos en el apartado dedicado a la fiscalía federal, por otra área dentro de la estructura de las fiscalías, como un mecanismo para limitar el funcionamiento de estos delicados órganos en un contexto en el que existen muchos intereses y actos de corrupción. Es el caso de uno de los delitos más frecuentes, que conocemos como lavado de dinero, que se formaliza como delito de operaciones de recursos de procedencia ilícita o de operaciones con recursos ilícitos.

Por ello, el modelo de fiscalías anticorrupción debe de basarse en la idea de decantar todos aquellos delitos que no son corrupción relevante o, bien, que tienen muy baja frecuencia o efectos poco significativos (coincide con alguna de las propuestas esbozadas por la fiscal Mijangos).

El modelo de estas instituciones, para Iruegas Álvarez, no debe de ser el de fiscalías con plena autonomía, pues eso las lleva a un conflicto permanente con las fiscalías generales. El modelo debe de partir de un claro replanteamiento de lo que se quiere investigar. La mayoría de estas fiscalías en las entidades federativas se han creado de manera reactiva. Hay algunas que se han creado autónomas y padecen múltiples problemas, como el caso de Baja California, Durango o Campeche. Hay otras que, por el contrario, están subordinadas a la Fiscalía General, lo que tampoco les ayuda a tener un desempeño eficaz, pues quedan subordinadas a intereses de otro tipo.

El esquema o modelo ideal, de acuerdo con el fiscal especializado de Oaxaca, es un modelo mixto o híbrido, en el que no se otorga autonomía total, sino que, bajo la idea de crear una Fiscalía General autónoma, se le crean dos o tres brazos, el anticorrupción y el electoral (siguiendo el modelo constitucional general), para que sean órganos no

subordinados, pero con diferentes funciones, como funciona un órgano colegiado, y con plena autonomía técnica y de investigación.

#### EL PROCESO DE OAXACA. LA LUCHA POR LA AUTONOMÍA ESTATAL

Tras el cambio de gobierno en Oaxaca, en diciembre de 2016, el 3 de mayo de 2017 se publicó la reforma constitucional del estado, que dotó de autonomía a la Fiscalía Especializada y determinó que el Congreso nombraría al fiscal especializado. El 9 de junio, el Congreso llevó a cabo el nombramiento. Sin embargo, la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado y su reglamento no fueron adecuados en lo establecido en la reforma constitucional. Lo que cambió en la Ley Orgánica fue simplemente el nombre del área existente como Unidad Ministerial para la Atención de Delitos de Servidores Públicos, que recibía toda denuncia en contra de funcionarios y funcionarias, incluidos los delitos relacionados con responsabilidad técnico-profesional y notarios y notarias públicos, sin que en realidad investigara de manera especializada hechos de corrupción o tuviera la fortaleza institucional para cumplir con los objetivos planteados. Si lo que se quería era cumplir con el estándar establecido en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, de la que México es parte, de contar con una institución imparcial, profesional, objetiva, eficaz, efectiva y eficiente, ajena a cualquier injerencia, se tenía que modificar lo que acababa siendo tan sólo una simulación.

De esta manera, aunque sin solucionar el problema planteado, el 24 de enero de 2018 se publicó la reforma a varios artículos de la Ley Orgánica de la Fiscalía General, en los que se reconocía a la Fiscalía Especializada como ente de la estructura con autonomía técnica y de gestión para el ejercicio de sus funciones, pero sin mencionar el dotarla de un presupuesto predeterminado y sin modificar el reglamento correspondiente para dotarla de estructura y funciones específicas. Tras un largo enfrentamiento burocrático y político con el fiscal general, finalmente el 22 de septiembre de 2018 se publicó el Decreto 1544, que contenía nuevamente la reforma a varias disposiciones de la Ley Orgánica de la Fiscalía General, estableciendo la autonomía administrativa, técnica, de gestión y decisión de la Fiscalía Especializada y la obligación de su titular de garantizar la autonomía de la institución en el ejercicio de sus funciones.<sup>12</sup> Además, se otorgaban 30 días para que el reglamento de la ley fuera reformado con la intención de adecuarlo a las nuevas disposiciones.

Sin importar la claridad de las nuevas obligaciones, la fiscalía se mantuvo sin presupuesto propio asignado hasta septiembre de 2019 y sin la adscripción formal de personal para cumplir con sus funciones.

De acuerdo con la narración del fiscal, el camino ha sido arduo ante un escenario caracterizado por una alta carga de trabajo y pocos apoyos materiales y humanos por parte

---

12 Las cuales, por disposición expresa, no podrían ser influidas ni restringidas por ninguna autoridad, de acuerdo con el artículo 11 quater, fracción II, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Oaxaca, y acorde con los numerales 6 y 36 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2004, tal y como se cita en el Informe Anual 2018-2019 de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción del Estado de Oaxaca (6).

de la Fiscalía General. En la actualidad, un equipo de 26 agentes investiga cerca de 3,000 asuntos. La fiscalía ha tenido que dedicar buena parte de energía a la consolidación de su autonomía y presupuesto. En lugar de ampliar sus elementos, la fiscalía ha tenido una merma importante en su estructura, en el número de su personal y en su infraestructura (Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción del Estado de Oaxaca, 79-81) .

La Fiscalía Anticorrupción de Oaxaca reportó en su informe anual que, de septiembre de 2018 a agosto de 2019, contó con un total de 2,110 investigaciones: 387 averiguaciones previas del anterior sistema penal, 1,589 carpetas de investigación del nuevo sistema y 134 legajos pertenecientes a alguna investigación. En el periodo, la fiscalía inicio 807 carpetas de ese universo de investigaciones.

Del total de investigaciones, la fiscalía tuvo 14 judicializaciones, de las cuales 51 personas fueron consignadas.

## RETOS

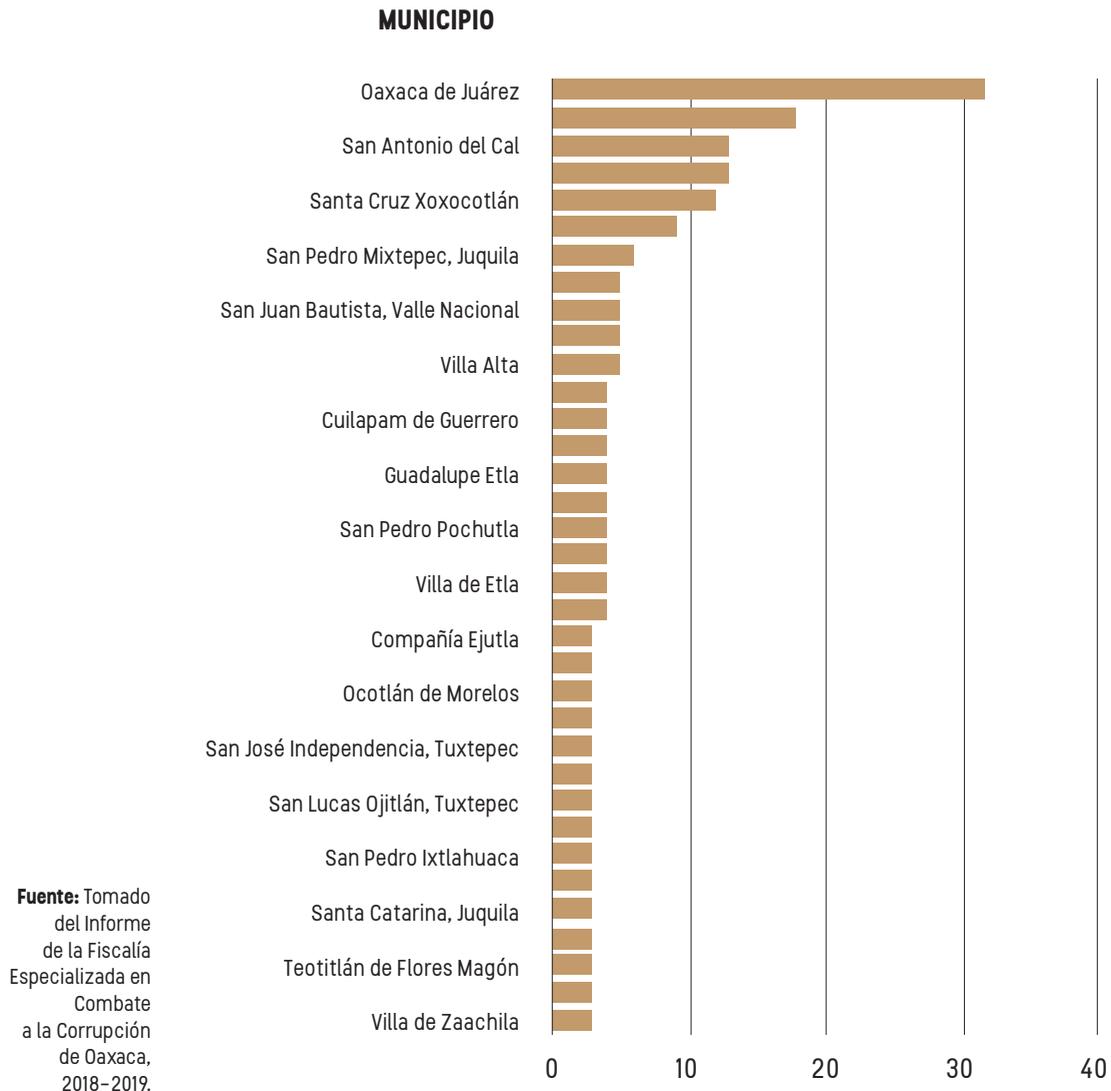
Además de sus apremiantes necesidades materiales, la fiscalía requiere mucha capacitación. De acuerdo con el fiscal especializado, las y los agentes ministeriales requieren fiscales expertos en derecho fiscal, administrativo y bancario, al igual que los policías de investigación. No es suficiente que cuenten con nociones generales de derecho penal, por lo sofisticado que resultan los temas relacionados con la corrupción. Sólo teniendo personal altamente capacitado se podrían tener juicios cortos y eficaces.

Asimismo, la lucha contra la corrupción sufre de un problema de fondo. Se trata de un tema que genera altas expectativas en la opinión pública y que, sin embargo, corre la suerte de cualquier asunto judicial. Los procedimientos son muy largos, particularmente si hay interposición de juicios de amparo.

Otra propuesta que le parece clave a Iruegas es que los jueces locales puedan tener competencia para juicios en extinción de dominio. Se trata de recursos muy valiosos que equivalen aproximadamente a la cantidad por endeudamiento del estado.

El Código Penal del estado podría tener tipos penales propios, pero el trabajo del Congreso del estado deja mucho que desear. En el momento en el que se crea la Fiscalía Especializada, el código establecía tipos penales muy sofisticados, difíciles de probar. En diciembre de 2017 se reformó el Código Penal para asemejar la descripción de tipos a los contenidos en el código federal, pero los legisladores y las legisladoras decidieron incluir a las autoridades municipales como posibles sujetos regulados por las disposiciones, lo que en una entidad como Oaxaca, que cuenta con el más grande número de municipios en el país (570), se vuelve una obligación de supervisión y, en su caso, de investigación, de imposible cumplimiento para una fiscalía tan limitada en su estructura y personal.

**Gráfica 1** Investigaciones en contra de autoridades municipales, 2018-2019<sup>13</sup>



De igual manera, entre las ocurrencias de los legisladores oaxaqueños, en la misma reforma de 2017 decidieron quitar el capítulo respectivo a los delitos contra la administración de justicia, que trata de conductas cometidas por y en contra de abogados, abogadas,

13 De acuerdo con el informe de la Fiscalía Anticorrupción, el cuadro sólo contiene aquellos municipios con mayor número de denuncias en el periodo de septiembre de 2018 a agosto 2019, no el total de asuntos en trámite. El total de asuntos en trámite relacionados con investigaciones en contra de autoridades municipales representan más de 50% del total de investigaciones en trámite de la fiscalía. El monto de este conjunto desviado supera los mil millones de pesos (Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción del Estado de Oaxaca, 63).

ministerios públicos, jueces y juezas. En el mes de abril de 2018, una nueva reforma regresó el conjunto de delitos en este capítulo al Código Penal.

Mientras la situación no llega a un estado de apoyos suficientes, la fiscalía ha descansado mucho en los convenios de colaboración con múltiples actores del gobierno federal, del gobierno del estado o de instituciones de procedencia internacional, como la Embajada de Estados Unidos de América. De manera particular, la embajada estadounidense les ha brindado apoyos para que el personal acuda a cursos en materia de investigación financiera, de extinción de dominio y de análisis criminal.

La fiscalía ha hecho una propuesta, en cumplimiento con sus obligaciones legales, de lo que requiere para trabajar: un presupuesto que va de 30 a 35 millones de pesos y una estructura que plantea entre 10 y 15 agentes del Ministerio Público, 10 a 15 policías de investigación y de 5 a 7 peritos.

La fiscalía de Oaxaca tampoco cuenta con sistemas de información diseñados expreso para llevar al día los expedientes, ni mucho menos para ofrecer información pública. Lo que existe en la Fiscalía General es un sistema único de información de expedientes, pero que representa dos problemas para la Fiscalía Especializada. Por una parte, los delitos de hechos de corrupción son de una naturaleza muy especial y los campos para dar de alta información en comparación con otros delitos son muy distintos. El segundo problema se refiere a un tema de seguridad de la información, que es muy delicada para muchos actores gubernamentales, mientras el tema de la autonomía no acaba de resolverse con toda claridad.

## EL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN

La fiscalía, por disposición constitucional, forma parte del sistema local anticorrupción. De acuerdo con el fiscal, se trata de un buen sistema local, pero con un problema en la integración del Comité de Participación Ciudadana, pues este órgano no se ha integrado con los perfiles adecuados de auténticos ciudadanos y ciudadanas que puedan aportar algo por su formación o experiencia profesional. Son personas que han llegado a ocupar esos sitios por cuotas de los partidos políticos. De manera paradójica, ganan más dinero por pertenecer a este comité de lo que percibe el fiscal anticorrupción. Por ello, es necesario fortalecer las normas de integración de este comité, para fortalecer su perfil.

Asimismo, Iruegas Álvarez comenta que en los sistemas anticorrupción prima un concepto administrativo y no penal. Por esta razón, al no existir requisitos previos de procedibilidad en algunos delitos (resoluciones de la autoridad administrativa), en toda denuncia, independientemente de su procedencia —por teléfono, correo, oficios, redes sociales, exhortos, etc.—, la fiscalía tiene la obligación de iniciar una investigación.

## CONVENCIÓN NACIONAL DE FISCALES ANTICORRUPCIÓN

El 6 y 7 de septiembre de 2018, las y los fiscales y las y los vicefiscales especializados en materia de combate a la corrupción del país se reunieron en la ciudad de Cancún, Quintana Roo, en el marco del Primer Congreso Nacional “Retos y perspectivas del combate a la corrupción desde el ámbito penal”. En esta reunión decidieron constituir la Convención

Nacional de Fiscales Anticorrupción y elegir presidente de ésta al fiscal especializado del estado de Sonora, Odracir Ricardo Espinoza Valdez.

La convención tiene por objetivo establecer prioridades, estrategias y políticas para lograr la optimización, eficiencia y eficacia en el ejercicio de la función que tienen asignada dentro de la investigación y persecución de delitos por hechos de corrupción. El objetivo a largo plazo es lograr que este órgano colegiado forme parte del sistema de seguridad pública y cuente con representación orgánica.

En mi opinión, es importante constituir un órgano de este tipo para poder contar con voz ante las diferentes instituciones políticas del país, pero de manera específica es importante definir cuál es el modelo idóneo de este tipo de fiscalías que se debería de implantar en las entidades federativas, así como sus estándares necesarios para poder actuar y los indicadores que midan su desempeño.

#### *Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, estado de Chihuahua*

En el caso de la Fiscalía Especializada del Estado de Chihuahua, la cita con la titular, licenciada Gema Guadalupe Chávez Durán, se había concedido para el martes 1 de septiembre, vía videoconferencia, tras haber establecido contacto con su oficina y enviado la documentación explicativa correspondiente. No obstante, se me comunicó el lunes 31 que la cita tendría que posponerse, pues se habían vuelto a cancelar actividades debido a contagios de COVID-19 entre el personal de la fiscalía. Se me ha comunicado que en cuanto pase esta circunstancia tienen mucho interés en hacer la entrevista. Se les explicó la urgencia por motivos personales y que se podía llevar a cabo aun si la fiscal estaba en su domicilio, pero no ha habido más respuestas. Nuevamente, limitaciones burocráticas son preponderantes a lo que los funcionarios y las funcionarias perciben como utilidad de una investigación como ésta.

La fiscal de Chihuahua es un personaje interesante para sostener eventualmente una entrevista, pues se trata de una persona que trabajó por algún tiempo en Nuevo León y en Oaxaca con el fiscal Iruegas, por lo que considero debe tener impresiones de primera mano de las dificultades que existen en la construcción de este tipo de instituciones y de los caminos que conviene seguir. Asimismo, ha ocupado numerosos puestos dentro de la estructura de la Fiscalía General.

La Fiscalía Anticorrupción de Chihuahua no es una institución autónoma, sino una de varias de las fiscalías que tiene en su organigrama la Fiscalía General del Estado.<sup>14</sup>

#### *Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Baja California*

El caso de Baja California requiere ser conocido por la manera en la que el poder político capturó a la institución. El estado dotó en la Constitución de autonomía a la institución para hacerla un órgano diferente a la Fiscalía General del Estado, pero no incluyó dotarla

---

<sup>14</sup> Véase: el organigrama en la parte correspondiente de la página de la Fiscalía General del Estado: [http://fiscalia.chihuahua.gob.mx/inicio/?page\\_id=13](http://fiscalia.chihuahua.gob.mx/inicio/?page_id=13).

de personalidad jurídica ni de patrimonio propios. Esta situación generó que la fiscalía tuviera que depender del presupuesto que el gobierno del estado decidiera otorgarle y que, aún más grave, sus actos carecieran de fundamento legal.

Esta reforma fue elaborada por el Congreso que entró en funciones tras la elección de 2019 y la aprobó horas antes de que el nuevo gobernador Jaime Bonilla asumiera su cargo.

Ante el fracaso del gobernador de poner una persona a modo, el Congreso del Estado nombró a Olga Elizabeth Ojeda Mayoral el 20 de diciembre de 2019 como la primera fiscal especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Baja California. A los 38 días en el cargo decidió renunciar por la falta de infraestructura y presupuesto. La fiscal no tuvo ni oficinas para poder trabajar, personal o infraestructura mínima. Es decir, el gobierno del estado ahogó un órgano que se había diseñado autónomo para cumplir sus funciones.

La noticia, si bien sorprendente, es sintomática de la realidad de algunas entidades federativas, donde hay un rechazo a contar con fiscalías autónomas en esa delicada materia. El gobierno de Bonilla, que el presidente de la Corte acusó de hacer un fraude a la Constitución en su intento de alargar el periodo para el cual había sido nombrado, se ha caracterizado por acciones autoritarias e ilegales (Zaldívar, 2020).

### *Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México*

El caso de la Ciudad de México también es necesario documentarlo. Fue hasta el 30 de septiembre de 2019 que la Comisión Técnica nombrada por el Congreso de la Ciudad de México entregó el modelo de una Fiscalía General de Justicia de la CDMX. A partir de ese momento, el Congreso pudo hacer el nombramiento de la persona titular de la nueva Fiscalía General de la Ciudad de México, que recayó en quien ya ostentaba el puesto de procuradora de Justicia de la ciudad, Ernestina Godoy. A pesar del debate que intenta sostener lo contrario, es difícil hablar de autonomía cuando el propio funcionario que dependía del gobierno es quien queda en el nuevo cargo.

Además de lo tardío que fue la puesta en marcha de la Fiscalía General, que entró en funcionamiento el 10 de enero de 2020, el pleno de la Suprema Corte de Justicia determinó el 16 de enero invalidar el Sistema Local Anticorrupción y la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México que se había creado desde 2017, por la anterior Asamblea Legislativa. La Corte consideró que existieron irregularidades en el proceso legislativo que creó estas instancias: una convocatoria inadecuada y no respetar los plazos necesarios para aprobar los dictámenes correspondientes.

A partir de dicha sentencia, el Congreso de la Ciudad tienen que darse a la tarea de reconfigurar su Sistema Local Anticorrupción, que incluye una Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, pero que será una unidad interna de la Fiscalía General de la Ciudad, de acuerdo con el artículo 44 de la Constitución de la Ciudad. Es decir, en este caso, lo más que puede aspirar a tener este órgano es autonomía técnica y de gestión, pero dependiente del fiscal general.

## ESTUDIO COMPARATIVO

A partir de la información recabada, la parte comparativa se elabora con lo que se obtuvo de la Fiscalía Especializada a nivel federal y la Fiscalía Especializada del estado de Oaxaca. No obstante que se trata de una comparación limitada, consideramos que es valioso hacer el ejercicio por primera vez, con la idea de que se pueda replicar en otros casos.

**Cuadro 3** Comparativo de indicadores entre la Fiscalía Especializada Federal y Fiscalía Especializada de Oaxaca

Indicadores	Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FGR)	Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Oaxaca
ESTRUCTURALES		
<b>I. Diseño normativo e institucional</b>		
1. Tipología penal en materia de corrupción	Sí, pero restrictiva	Sí, con deficiencias y restrictiva
2. Área especializada en lucha anticorrupción	Sí	Sí
3. Autonomía técnica	Sí	Sí
4. Autonomía administrativa	Sí	No
5. Normativa y organigrama diferenciado	Sí	Sí, muy limitado
6. Atribuciones del área adecuadas y suficientes	No	Sí
7. Titular con experiencia/conocimientos en corrupción	Sí	Sí
8. Nombramiento controlado/discrecional	No por parte del fiscal general, sí del Ejecutivo	No por parte del fiscal general, sí del Ejecutivo
9. Mecanismos alternativos	Sí, pero deficiente desarrollo, no probados	Sí, pero deficiente desarrollo no probados
10. Áreas temáticas en otros temas (lavado de dinero, crimen organizado, Auditoría Superior de la Federación, etc.)	Sí	Sí
<b>II. Profesionalización del personal operativo</b>		
11. Requerimiento de especialización previo	No	No
12. Capacitación permanente y actualizada	No	No
<b>III. Recursos</b>		
13. Presupuesto operativo suficiente	No	No
14. Número de agentes investigadores suficiente (v. número de denuncias)	No	No
<b>IV. Información</b>		
15. Sistema de gestión automatizado	No	No
16. Sistema de información público	No	No
FUNCIONALES		
<b>V. Eficacia</b>		
17. Porcentaje que establece la diferencia entre número de entradas anuales/número de salidas	22.85% (950 carpetas iniciadas, menos 31 acumuladas y 196 judicializaciones, y 14 mecanismos alternativos de solución de controversias)	Apenas 0.37% (807 carpetas iniciadas y 3 judicializaciones)

**Cuadro 3** Comparativo de indicadores entre la Fiscalía Especializada Federal y Fiscalía Especializada de Oaxaca (*continuación*)

Indicadores	Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FGR)	Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Oaxaca
<b>VI. Transparencia</b>		
18. Porcentaje de asuntos que entran/número de asuntos que son dados a conocer	n/d	n/d
<b>VII. Tiempo de respuesta</b>		
19. A partir de la denuncia o el conocimiento del hecho y la consignación o el desechamiento	n/d	n/d
<b>VIII. Gestión de denuncia de corrupción</b>		
20. Promedio de número de etapas/ actuaciones por tipo de delito	n/d	n/d
<b>IX. Registro de casos</b>		
21. Uniforme o diferenciado por el tipo de casos o delitos	Sí, diferenciado	Sí, diferenciado
<b>X. Frecuencia de reporte al mando superior (general/casos especiales)</b>		
22. Titular a fiscal general	Sí	Sí
23. Agentes de investigación a titular	Sí	Sí
<b>XI. Cooperación institucional</b>		
24. Interna	Parcial	No
25. Externa	Sí	Sí
CONTEXTUALES		
<b>XII. Estadística</b>		
26. Criminal, de los últimos años, para ver tendencia <sup>15</sup>	37,807 por cada 100.000 habitantes	26,221 por cada 100.000 habitantes
27. Económica, de los últimos años	En 2018, 2.1% En 2019, cae 0.1 %	En 2018, 4.7% En 2019, -2.6%
<b>XIII. Gobierno dividido</b>		
28. Entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo	No	No, Morena, 26 de 42 diputados, más 3 del PT, 2 del PES y 2 del Partido Verde
29. Entre fiscal anticorrupción y Poder Ejecutivo	No	No
30. Existencia integral del Sistema Anticorrupción	Sí	Sí
<b>XIV. Casos anticorrupción conocidos</b>		
31. Registros públicos o periódicos	Sí, los más conocidos	Sí, los más conocidos <sup>16</sup>
<b>XV. Mediciones de confianza o desempeño de la procuración de justicia</b>		
32. De otras instituciones de medición o percepción (por ejemplo, Rule of Law Index)	0.39, Índice de Estado de Derecho (WJP 2020)	0.40, Índice de Estado de Derecho, cambió 0.01 respecto a 2018 (WJP 2020)

**Fuente:**  
Elaboración propia.

15 Tasa de incidencia delictiva del INEGI: <https://www.inegi.org.mx/temas/incidencia/>.

16 Véase: por ejemplo, Velázquez (2019).

## CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES FINALES

Como conclusión, es necesario remarcar que un trabajo de esta naturaleza, con las limitaciones específicas que lo rodean (temporales y materiales), agravadas además de manera importante por la pandemia, no puede ser una investigación integral y definitiva; al contrario, es un inicio, una provocación académica de una ruta por seguir.

Los resultados que se obtuvieron, si bien reducidos, son lo suficientemente ilustrativos de las limitaciones políticas, normativas, competenciales y materiales que todavía quieren imponer los actores políticos, el gobierno mayoritario y los gobiernos locales sobre una eficaz lucha contra la corrupción.

El caso Lozoya, por ejemplo, hasta el momento revela que las profundas raíces de las redes de complicidad e intercambios entre miembros de la clase política siguen vigentes por arriba del diseño institucional y lo que marca la norma. El discurso ha cambiado y seguramente la voluntad presidencial de combatir la corrupción también, pero esos objetivos tienen límites muy marcados cuando muchos de los actores siguen siendo los mismos y cuando los resultados de lo que sería un panorama distinto no crea incentivos para efectivamente alcanzarlos. Mientras el fiscal general de la República siga siendo un hombre de larga carrera política en otros gobiernos, con amistades y relaciones profundamente enraizados en este sistema, es impensable creer que va a buscar un arreglo institucional diferente y autónomo, o que va a depositar su confianza en sus fiscales y en un nuevo sistema de justicia que escapan a su control. Igualmente, mientras que los legisladores y las legisladoras no acaben de entender lo que es el fenómeno de la corrupción, sus principales efectos y manifestaciones, éstos continuarán validando las iniciativas de los poderes ejecutivos, que claramente quieren seguir utilizando a la justicia bajo su sombra y alcance.

El caso en las entidades federativas corre con la misma o incluso peor suerte. Pocas de las nuevas fiscalías gozan de autonomía suficiente para su desempeño. La mayor parte siguen siendo prolongaciones de las fiscalías generales y muchas siguen manteniendo una dependencia del gobierno del estado, aunque en la letra de sus leyes se diga algo distinto. El discurso cambió, pero la realidad se mantiene igual.

La creación de las fiscalías en materia de corrupción es un paso invaluable en la construcción de un México auténticamente democrático que busca la igualdad de toda la ciudadanía y un ejercicio del poder exento de privilegios y exclusiones. Pero existen enormes retos por delante que no serán fáciles de enfrentar. Éstas son sólo algunas ideas, hallazgos y reflexiones para avanzar en ese camino.

### *Recomendaciones*

1. Las fiscalías anticorrupción en México muestran un nivel de atraso considerable en el diseño de sus modelos autónomos si se sigue lo que marca la norma, o un híbrido bien definido, como lo expresó el fiscal especializado de Oaxaca. Aún se perciben distintos esfuerzos y maniobras para mantener el control político directo sobre estas instituciones, ya sea desde el Ejecutivo o a través de los fiscales generales. Es fundamental denunciar estas situaciones.

2. Las fiscalías especializadas en el combate contra la corrupción sufren múltiples limitaciones para poder llevar a cabo sus funciones, que van desde lo político hasta diseños normativos y competenciales restrictivos o acuerdos jerárquicos que restringen su competencia frente a otras fiscalías especializadas o unidades dentro de la estructura de las fiscalías generales.
3. Es común encontrar como principal herramienta de control la sumisión a través de los recursos, al no dotar a estas instituciones de las condiciones materiales mínimas necesarias para su trabajo. El reconocimiento de la autonomía debe necesariamente incluir el reconocimiento a su personalidad jurídica y el establecimiento de un presupuesto fijo mínimo que asegure su funcionamiento independiente.
4. El modelo ideal de fiscalía autónoma aún no ha sido establecido. Algunas fiscalías cuentan con mucha autonomía, que se convierte en aislamiento de las otras instituciones y, por tanto, en obstáculo para su funcionamiento; mientras que otras siguen en una dependencia y subordinación que las hace invisibles en su trabajo.
5. Es necesaria una discusión a nivel nacional sobre lo que hasta este momento es la autonomía de la procuración de justicia en el país, que quizá sólo queda en discursos, pero no en los hechos. En la mayoría de los casos se han cambiado las leyes y los nombres de las instituciones, pero no su funcionamiento e incidencia.
6. A nivel de la Fiscalía Especializada, esta discusión debe de plantearse respecto al grado ideal de autonomía de la institución, probablemente en el seno de la Conferencia Nacional de Fiscalías Anticorrupción o bajo el liderazgo de la Fiscalía Especializada a nivel federal, para debatir el modelo preciso de autonomía (o un modelo híbrido) que propicie independencia, pero, al mismo tiempo, la optimización de los recursos institucionales. A partir de la magnitud del fenómeno delincencial y del tamaño de la entidad, cuáles deben de ser las conductas que merecen dirigir los recursos institucionales y limitados, así como las dimensiones materiales necesarias para contar con fiscalías eficaces y eficientes.
7. El modelo de las fiscalías especializadas en Combate a la Corrupción necesariamente tiene que estar diseñado de manera especializada para que sean instituciones que puedan intervenir en investigaciones complejas con conocimientos especializados, pues la naturaleza de estos delitos suele contener, de manera transversal, varias conductas delictivas. Por ello, requieren equipos altamente capacitados en temas de inteligencia financiera, derecho fiscal y administrativo, recuperación de bienes y afines.
8. Si en realidad se busca que el combate a la corrupción se convierta en prioridad gubernamental, las fiscalías anticorrupción deben, por su naturaleza y autonomía, ser el corazón de la estructura de las fiscalías generales, para que a partir de ellas y su trabajo se ordene y discriminen delitos que no sean relevantes y no al revés, en que éstas acaban siendo las áreas relegadas.
9. Es necesario invertir en la capacitación especializada de calidad del personal que debe integrar estas áreas de procuración de justicia.
10. Es fundamental que las fiscalías anticorrupción establezcan un modelo de gestión de información diferente a lo que han sido las instituciones de procuración de justicia en la historia del país. En la democracia que aspiramos a vivir se requiere de instituciones que den la cara a la sociedad y den a conocer a detalle los casos de delitos relacionados

con las manifestaciones del fenómeno de corrupción que generan los efectos más perversos y dañinos. Sólo a partir de este cambio de relación de las instituciones judiciales con la ciudadanía será posible imaginar el inicio de un cambio de cultura de legalidad: instituciones transparentes, accesibles y que rindan cuentas, en lugar de instituciones oscuras, excluyentes y autoritarias.

## REFERENCIAS

- Casar, María Amparo (2015). *Anatomía de la Corrupción*. México: CIDE-IMCO.
- Código Nacional de Procedimientos Penales (2020). *Diario Oficial de la Federación* (22 de enero). [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP\\_220120.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_220120.pdf).
- Concha, Hugo A., y Antonio Caballero (2001). *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas: Un estudio institucional sobre la justicia local en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Concha, Hugo A., Miguel Ángel Lara Otaola y Jesús Orozco Henríquez (2020). *Hacia un Índice Global de Justicia Electoral*. Estocolmo: IDEA Internacional-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (2020). “Informe Anual de Actividades y Resultados”. Senado de la República (11 de marzo). [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-03-12-1/assets/documentos/Oficio\\_FECC.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-03-12-1/assets/documentos/Oficio_FECC.pdf).
- Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción del Estado de Querétaro (2020). “Tercer Informe de actividades”. Fiscalía General del Estado. <https://fiscalia-general.qro.gob.mx/Transparencia-Infomes/2020-3erInformeAnticorrupcion.pdf>.
- Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción del Estado de Oaxaca (2019). “Informe anual 2018-2019”.
- Fix Fierro, Héctor (2002). *La Reforma Judicial en México, ¿De dónde viene?, ¿Hacia dónde va?*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- \_\_\_\_\_, y Luis Rubio (1994). *A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México*. México: Cal y Arena-CIDAC.
- González, María del Refugio, y Sergio López Ayllón (2000). *Transiciones y diseños institucionales*. México: UNAM.
- Guerrero Orozco, Carlos (2020). “Omisiones alrededor del nombramiento de la Fiscal Anticorrupción”. En: *Desarmar la Corrupción* (enero). <https://contralacorrupcion.mx/omisiones-alrededor-del-nombramiento-de-la-fiscal-anticorrupcion/>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (s/f). “Incidencia delictiva”. INEGI. <https://www.inegi.org.mx/temas/incidencia/>.
- Lastiri, Diana (2020). “Juan Ramos, encargado de despacho de Subprocuraduría de Delitos Federales”. En: *El Universal* (6 de marzo). <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/juan-ramos-nuevo-subprocurador-de-delitos-federales>.
- López, Montserrat, y Carlos de la Rosa Xochitiotzi (2019). “La Justicia desordenada”. En: *Nexos* (mayo).

- Marván Laborde, María *et al.* (2015). *La corrupción en México: percepción, prácticas y sentido ético. Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Navarro, Fabiola (2020). "Independencia e imparcialidad de fiscales y jueces como garantía en la lucha contra la corrupción". *Diálogo Derechos Humanos* (11 de septiembre). <https://dialogoderechoshumanos.com/agenda-estado-de-derecho/independencia-e-imparcialidad-de-fiscales-y-jueces-como-garantia-en-la-lucha-contra-la-corrupcion>.
- \_\_\_\_\_ (s/f). "Juicio para Emilio Ricardo Lozoya Austin". *Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia*, núm. 25.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Función Pública (2019). Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024. En: *Diario Oficial de la Federación* (30 de agosto).
- Velázquez, Luis Ignacio (2019). "Investigan 36 casos de desvíos y corrupción en el Gobierno de Oaxaca". En: *NVI Noticias* (29 de marzo). <https://www.nvinoticias.com/nota/113430/investigan-36-casos-de-desvios-y-corrupcion-en-el-gobierno-de-oaxaca>.
- World Justice Project (WJP) (2018). Índice de Estado de Derecho en México 2018. *Perspectivas y experiencias en los 32 estados del país*. WJP. <https://drive.google.com/file/d/1GEvaxFPLHAMonlaNhHT4aukgj15urlq4/view>.
- \_\_\_\_\_ (2020). *Índice de Estado de Derecho en México 2019-2020. Las 32 entidades bajo la lupa ciudadana*. WJP. [https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2020/02/1\\_ReporteSpanish\\_MSI-2019-2020-VF2.pdf](https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2020/02/1_ReporteSpanish_MSI-2019-2020-VF2.pdf).
- Zaffaroni, Eugenio R. (2004). "Dimensión política de un Poder Judicial democrático". En: *Jueces y Derecho. Problemas contemporáneos*, M. Carbonell, Héctor Fix-Fierro y Rodolfo Vázquez (comps.). México: Porrúa-UNAM.
- Zaldívar, Arturo (2020). "Ley Bonilla: fraude a la Constitución". *Milenio* (12 de mayo). <https://www.milenio.com/opinion/arturo-zaldivar/los-derechos-hoy/ley-bonilla-fraude-a-la-constitucion>.





**Gerardo Rodríguez Sánchez Lara**  
UNIVERSIDAD DE LAS AMÉRICAS PUEBLA

# CAPÍTULO 7

## INTELIGENCIA INSTITUCIONAL FINANCIERA: PROBLEMAS EN SU EMPLEO PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN Y PROPUESTAS PARA MEDIR EL LAVADO DE DINERO EN EL ÁMBITO SUBNACIONAL EN MÉXICO

### INTRODUCCIÓN

**L**a inteligencia institucional anticorrupción se ha convertido en uno de los ámbitos más importantes a desarrollar en el país. Casos de corrupción de alto nivel que involucran a más de un país, han sido noticia de primera plana entre los medios de comunicación más importantes y México no ha sido la excepción; exgobernadores y otros altos funcionarios públicos se han visto involucrados en este tipo de casos que demeritan la vida institucional de México. En este sentido, se ha podido observar la acción jurídica en contra de estos actos por medio de la investigación e implementación de acciones de inteligencia financiera.

El presente trabajo busca dar luz a la necesidad de desarrollar instituciones fuertes que lleven a cabo trabajo de inteligencia financiera a nivel nacional, como la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Secretaría de Hacienda. Sin embargo, también se discute la creciente importancia de replicar esa institución a nivel subnacional a través de las Unidades de Inteligencia Patrimoniales y Económicas (UIPE). Este tipo de modelos, si bien pueden diferir en el nombre, tienen como objetivo replicar las acciones de la UIF dentro de una jurisdicción local para combatir la corrupción y el lavado de activos. La hipótesis que guía esta investigación es que la explotación y judicialización de la información de inteligencia financiera para combatir el lavado de dinero inhibe las actividades de corrupción en México.

Para el desarrollo de este trabajo se plantearon cuatro preguntas principales: ¿cuáles son los problemas que enfrentan las áreas de inteligencia financiera para judicializar los casos de corrupción en materia penal?, ¿cómo se pueden medir los avances en materia de inteligencia financiera en el combate al lavado de dinero y las operaciones con recursos de procedimiento ilícito para reducir los niveles de corrupción e impunidad en México? y ¿cómo podemos medir las capacidades instaladas y el funcionamiento de las instituciones de inteligencia financiera y patrimonial encargadas de combatir el lavado de dinero en las entidades federativas de México?

Estas preguntas permiten delimitar el eje sobre el que se basó la investigación. Se buscó diseñar un modelo de medición de capacidades de las UIPE. Este modelo discutido más adelante, buscaba evaluar a las UIPE con base en una interpretación a nivel local de las 40 recomendaciones del Grupo de Acción Financiera (GAFI). El GAFI es una de las más importantes instituciones internacionales de combate al lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo. Creado originalmente en 1989 por mandato del Grupo de los Siete (G-7), busca el establecimiento de estándares para la creación de sistemas antilavado de dinero robustos en los países miembro.

Además, se buscaba evaluar las instituciones en seis ejes: fortaleza institucional de investigación patrimonial y judicial; fortaleza jurídica; recursos (humanos, financieros y tecnológicos); coordinación y cooperación con otras instituciones; criminalización y resultados; y gobernanza. A pesar del deseo de desarrollar este índice, la información presentada por las UIPE no fue suficiente para realizarlo.

Lo anterior da pauta para reiterar la importancia de las instituciones. Al entender estas como las reglas del juego que limitan el comportamiento humano, se interpretan como la base para el actuar gubernamental. Las UIPE tienen que ser las instituciones referente a nivel estatal para combatir el lavado de dinero. Con base en la información encontrada, uno de los problemas más grandes que las UIPE enfrentan se presenta en su fundación, ya que no se establecen de forma clara sus límites y facultades; ello complica acciones subsecuentes como la denuncia y sentencias a favor del Estado en delitos relevantes de corrupción o por operaciones con recursos de procedencia ilícita.

La inteligencia financiera para combatir la corrupción es hoy más necesaria que nunca, en México y el mundo. De acuerdo al Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), México ocupa el lugar 28, empatado con Guinea, Irán, Líbano, Papúa Nueva Guinea y Rusia; en el Índice Global de Impunidad (2017) ocupa el cuarto lugar con más impunidad a nivel global; y en el Índice de Estado de Derecho ocupa la posición 104 de 128 países estudiados y con tendencia al alza. Esto es un indicio de la necesidad de construir instituciones que pongan en el centro de su agenda el combate a la corrupción de sin sesgo político, y que utilicen sus recursos de manera coordinada y con base en la cooperación con otras instituciones para lograr mejores resultados.

El presente trabajo se divide en cuatro apartados y las conclusiones. En el primero se resalta la importancia de la inteligencia financiera para judicializar casos de corrupción; se expone cómo la UIF presenta las denuncias y la falta de capacidades y recursos por parte de la Fiscalía General de la República (FGR) para judicializar casos. Se observó, que el número de casos con sentencia son mínimos a comparación de las denuncias que la

UIF presenta, por lo que se hace hincapié en la necesidad de una coordinación efectiva entre estas dos instituciones.

Posteriormente, se discute el rol de las UIPE con la información reportada por estas. En esta sección, se retoman las 40 recomendaciones por GAFI para ver cuáles de estas podrían verse interpretadas a este tipo de institución. Finalmente, y ante la escasa voluntad por parte de los estados de reportar información, se presenta un análisis cualitativo de las UIPE existentes, haciendo énfasis en el trabajo realizado por Nuevo León.

El *momentum* institucional que vive México y el mundo en materia anticorrupción, debe de ser aprovechado por autoridades de todos los niveles para lograr sistemas de rendición de cuentas que respondan a los retos actuales. Esto requiere de un gran esfuerzo por parte de las autoridades gubernamentales, pero también de la academia y de la sociedad civil, para supervisar que el desarrollo institucional de estos sistemas se haga apegado al Estado de Derecho en todos sus niveles.

## INTELIGENCIA FINANCIERA PARA JUDICIALIZAR CASOS DE CORRUPCIÓN

Un factor importante que ayuda a explicar los altos niveles de impunidad en México es la poca judicialización de los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita (ORPI) por parte de la FGR, con la información que produce y difunde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la UIF. Debido a esto, es de vital importancia la cooperación entre ambas instituciones para lograr el efectivo combate a la corrupción; sin embargo, en los últimos años han sido evidentes los problemas entre estas instituciones.

En primera instancia, la FGR demostró incapacidad para procesar el gran número de casos que la UIF le presentaba, con el objetivo de congelar cuentas para combatir la corrupción y al crimen organizado en diferentes casos que se han hecho públicos. En segundo lugar, ante señalamientos específicos sobre su desempeño, el fiscal Alejandro Gertz Manero criticó al titular de la UIF, Santiago Nieto, sobre la supuesta mala presentación de pruebas.

Lo anterior es un botón de muestra de los problemas que existen entre la FGR y la UIF, instituciones que son cruciales en el plano de la seguridad nacional en el país. En ese sentido, es importante estudiar este conflicto para entender las consecuencias que puede desembocar en la pobre judicialización de la información de inteligencia para castigar casos públicos de corrupción.

Debido a la naturaleza institucional de la UIF, ésta es incapaz de investigar y procesar casos por delitos ORPI. En razón de lo anterior, parte importante de la lucha contra la corrupción depende de su colaboración con la FGR. A continuación, se explicarán los problemas legales, de proceso y de coordinación entre estas dos instituciones para judicializar casos de corrupción y contra la delincuencia organizada.

### *Facultades y competencia de las instituciones*

El artículo 15 de la Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (RISHCP) establece las principales facultades de la Unidad de Inteligencia Financiera, entre

éstas se encuentran la recepción de reportes de operaciones financieras y avisos de actividades vulnerables; analizar reportes y avisos de inteligencia; presentar denuncias por hechos con apariencia de delitos ORPI; entre otros. Al ser una institución de inteligencia financiera, las facultades de recopilar, analizar y diseminar información no constituyen actos de investigación. En este sentido, estos actos obtenidos por control judicial son facultad exclusiva de la representación social de la federación.

Con respecto a otra de sus facultades, relacionada con el secreto bancario, se establece que éste es parte de la vida privada del usuario y, por lo tanto, está protegido por el principio de seguridad jurídica. Lo anterior se ve reflejado en el artículo 252 del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), el cual establece que se requiere de autorización previa del juez de control todos los actos de investigación que impliquen afectación a derechos establecidos en la Constitución. Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que el secreto bancario, con base en el artículo 117 fracción II de la Ley de Instituciones de Crédito, viola el derecho a la vida privada.

Lo anterior tiene serias repercusiones en una investigación judicial. En primer lugar, los estados de cuenta bancarios se vuelven válidos sólo cuando se obtienen por medio de control judicial. Además, los procesos respecto de los documentos bancarios no deben de agregarse a las de la UIF, pues no se tomarían en cuenta los estados de cuenta como prueba válida. Esto es un indicio de que los estados de cuenta por la UIF no sirven como prueba, pues no cumplen con los requisitos de control judicial y podrían afectar la investigación y el juicio subsecuente.

Con relación al Ministerio Público (MP), sus facultades se enumeran en los artículos 21 y 102 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). En éstos se establece que le corresponde la persecución de todos los delitos del orden federal; buscar y presentar pruebas que acrediten la participación de los imputados; y pedir la aplicación de las penas. En cuanto a sus competencias (art. 127 del CNPP), el MP conduce la investigación, coordina a los policías y servicios periciales; resuelve sobre el ejercicio de la acción penal; y ordena las diligencias pertinentes para demostrar o no la existencia del delito. Finalmente, entre sus obligaciones está la recepción de las denuncias sobre hechos que puedan constituir algún delito; ejercer la conducción y mando de la investigación; e iniciar la investigación y ordenar la recolección de indicios y medios de prueba.

En el sistema penal tradicional, la UIF tenía facultades para presentar las denuncias, sin embargo, actualmente es necesario una disposición del juez para obtener información. El deber de denunciar es una obligación establecida en el artículo 222 del CNPP, mismo que no prevé condición o requisito previo para formular la denuncia; ésta no depende además de actos de fiscalización, los que son exclusivos al Servicios de Administración Tributaria.

Lo anterior confirma que la UIF posee facultades meramente administrativas, enfocadas en la recolección de inteligencia. Esto significa que no puede iniciar investigaciones y su participación puede ser considerada una obstrucción durante el juicio. Las facultades de investigación, y en su momento judicialización, recaen principalmente en la FGR, lo que la hace de crucial importancia para asegurarse que los delitos relacionados al lavado de activos no queden impunes.

### *Características de las denuncias presentadas por la UIF*

Como se mencionó, la FGR afirmó que las denuncias hechas por la UIF estaban mal realizadas y que no contenían la información suficiente para hacerlas proceder. Además, argumentó que no cumplían con los requisitos establecidos por el artículo 223 del CNPP y que debían presentar actos de investigación previos, de comprobación y recabo de datos de prueba. Estas aseveraciones no cuentan con la información necesaria para hacerlas una acusación verídica, pues lo descrito por la FGR se interpone directamente con las facultades de la UIF.

En primer lugar, es importante resaltar que de acuerdo al artículo 223 del CNPP, en las denuncias presentadas por la UIF se mencionan los hechos probables constitutivos del delito ORPI, incluyendo la descripción de técnicas, métodos y operativas utilizadas en el acto de esos delitos. Asimismo, se incluyen las tipologías identificadas para esclarecer la mecánica operativa de los sujetos denunciados, de acuerdo con las establecidas previamente por instituciones internacionales como el GAFI, el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) y el Grupo Egmont. De la misma manera, se incluyen las irregularidades detectadas en los indicadores de acuerdo al análisis de información financiera, fiscal, corporativa y de actividades vulnerables.

En lo que se refiere a las irregularidades en información financiera, destacan las siguientes actividades por su frecuencia: operaciones en efectivo; cheques interbancarios y cheques de caja; transferencias electrónicas de fondos (TEF), interbancarias y transferencias vía SPEI; y transferencias de fondos al extranjero. De éstas se indican la cuenta e institución financiera de origen y de destino, fecha y monto de la operación. En cuanto a las actividades vulnerables, resaltan: uso de tarjetas de crédito o servicio; adquisición o enajenación de bienes muebles e inmuebles; juegos con apuestas, concursos y sorteos; servicios de blindaje de vehículos; traslado o custodia de dinero o valores; y operaciones de crédito o mutuo.

En estas denuncias se identifican las irregularidades fiscales de los sujetos investigados, y se señalan los vínculos corporativos o financieros existentes. Esto sirve de apoyo para generar indicios y poder observar si se está incurriendo en un esquema delictivo ORPI. Lo anterior es ignorado por la FGR debido a que, de hacerlo, podría acreditar el verbo rector que erróneamente pretende identifique la UIF, pues esto se encuentra fuera de sus facultades como agencia de inteligencia.

También, en caso de que se encuentren indicios de que los sujetos involucrados tenían conocimiento de que los recursos proveían directa o indirectamente de una actividad ilícita, se desarrolla en la denuncia presentada. A pesar de que para el tipo penal de delito ORPI no exige una acreditación del delito precedente o encuadrarlo en alguna hipótesis específica de acuerdo con el artículo 400 bis del Código Penal Federal (verbo rector), si se hace del conocimiento de la autoridad correspondiente la posibilidad de que los recursos tengan relación con otras conductas delictivas.

Las denuncias de la UIF no pueden considerarse como actos de investigación, actos de comprobación o datos de prueba, debido a que se sobrepone a las facultades del MP. En este sentido, sólo cumple una función como institución denunciante y con carácter de

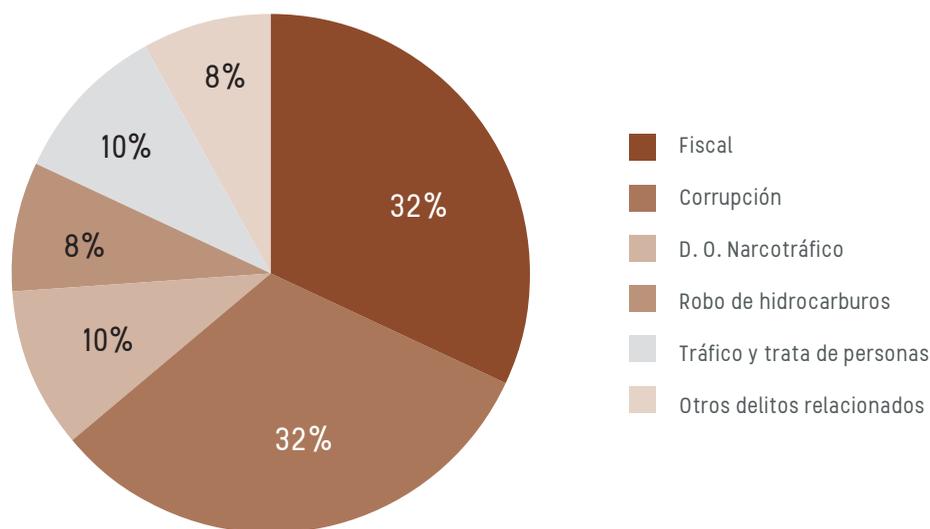
coadyuvante a los MP. A esta última le corresponde verificar y corroborar la información aportada por la UIF, en ejercicio de sus facultades plenas de investigación.

Sin embargo, las denuncias presentadas por la UIF sí van acompañadas de un estudio realizado por la Dirección General de Análisis, en el que se identifican: forma de actuación de personas involucradas, actuando por sí mismas o por medio de terceros. Además, adjunta información referente a las personas denunciadas sin realizarse actos de fiscalización, debido a que son facultad del SAT. Finalmente, es importante resaltar que si bien la UIF puede formular denuncias, no existe precepto legal que la obligue a proporcionar una calificación legal de los hechos, pues estaría traspasando las facultades del MP. Con relación a los estados de cuenta bancarios, documentación financiera, fiscal y actividades vulnerables, se han creado mecanismos para recabarlos y añadirlos a las denuncias, sin embargo, el MP debe de recabarlos en el ejercicio de sus facultades de investigación.

### Denuncias realizadas por la UIF

Con base en las estadísticas reportadas por la UIF, en 2019 se registraron 232 denuncias que involucran a 1,479 personas. De éstas, 778 son personas físicas, 614 personas morales y 87 personas servidoras públicas. El monto total por las denuncias fue de \$367,807,817,168.80 pesos y \$99,256,443.23 dólares. Los delitos precedentes son nueve y se presentan en la Gráfica 1.

**Gráfica 1** Denuncias por delito precedente

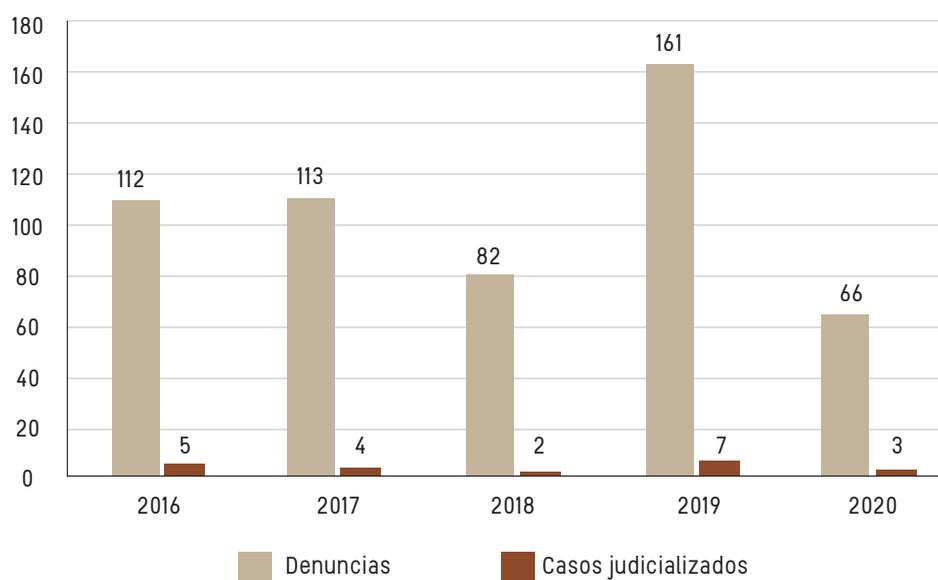


**Fuente:** Elaboración propia con datos de la UIF en 2019.

Como se puede observar, cuatro delitos acumulan 80% de las denuncias: fiscales, corrupción, narcotráfico y robo de hidrocarburos. Más de 50% de las denuncias están relacionadas con delitos precedentes fiscales y de corrupción. Narcotráfico y robo de hidrocarburos son el 10% y 8%, respectivamente. Lo anterior, además servir para analizar las actividades de la UIF, son un reflejo de la situación que atraviesa el país en materia de seguridad.

En lo que se refiere a las vistas, se registraron 121, para un total de 730 personas. De éstas, 352 son personas físicas, 295 personas morales y 92 personas servidoras públicas. La institución que se lleva el mayor porcentaje es el SAT con 27 vistas (22%), seguido por la Secretaría de la Función Pública, con 19 (15%), en adelante están la Comisión Reguladora de Energía (18), la Procuraduría Fiscal de la Federación (14), la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México (8) y el Consejo de la Judicatura Federal (4), entre otras. Sin embargo, esto no se ha visto traducido en judicializaciones. El número es escaso al compararlo con las denuncias que se han presentado. En la Gráfica 2 se puede apreciar el número de denuncias y los casos judicializados desde 2016 y lo que va de 2020.

**Gráfica 2** Denuncias y judicializaciones, 2016–2020



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la UIF.

La gráfica anterior muestra la gravedad de la falta de coordinación entre la FGR y la UIF. Tan sólo en 2019, los casos judicializados representan menos de 5%. Esta cifra no varía mucho a lo largo de los años, a pesar del cambio de administración en 2018. Lo que también se puede apreciar es el incremento de denuncias en 2019, aumentó casi 50%. A pesar de ello, la situación actual de la pandemia de la COVID-19 pudo traer repercusiones, por lo que se deberá analizar los números finales de 2020.

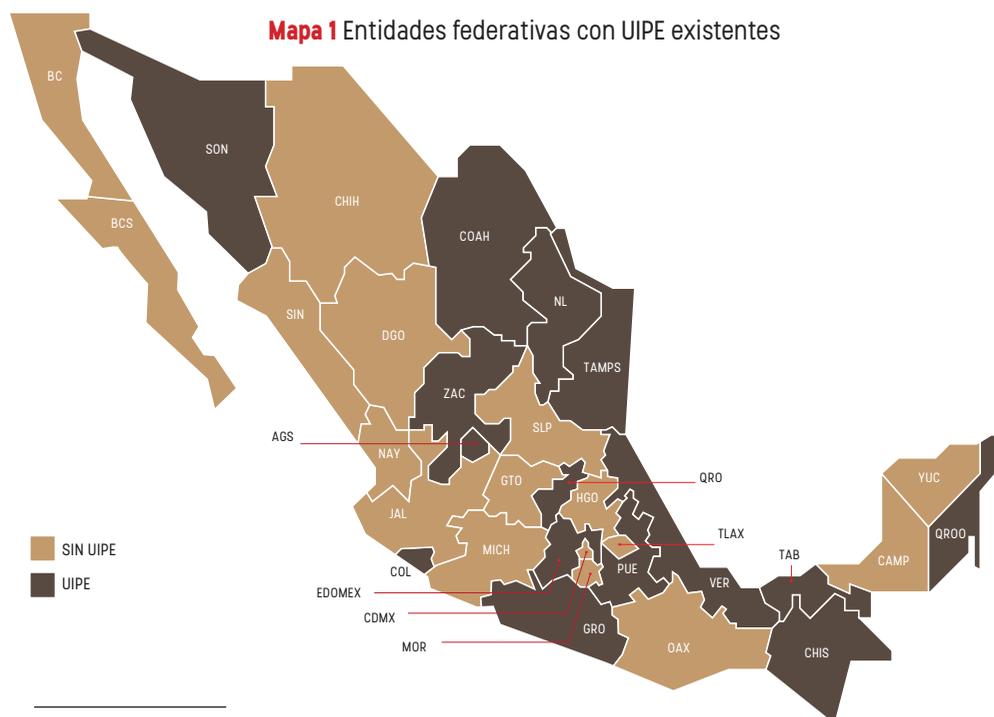
El trabajo realizado por la UIF ha cobrado relevancia a partir de la revelación de grandes casos de corrupción en México; asimismo, mediciones internacionales desvelan que México vive un gran problema en ese tema. De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción, nuestro país ocupa el lugar 130 de 198 países. A pesar de que ha tenido una mejora en su posición, sigue en el espectro de altamente corrupto. Además, en el Índice Global de Impunidad 2020, ocupa el lugar 60 de 69 países estudiados, ubicándolo en el grupo de países de alta impunidad. Esto refrenda la necesidad de una institución fuerte antilavado de dinero que, al mismo tiempo, busque el combate a la corrupción.

## EL ROL DE LAS UNIDADES DE INTELIGENCIA PATRIMONIALES Y ECONÓMICAS

Debido a la complejidad del fenómeno de lavado de dinero en México y la naturaleza de los *entes inseguritas* descritos por María Laura Böhm, se han impulsado esfuerzos para combatir el lavado de dinero a nivel local. Con el objetivo de implementar un derecho *anti inseguritas*, estos esfuerzos involucran la creación de las UIPE, encargadas de producir inteligencia en el ámbito estatal. Su desarrollo en los estados es bastante irregular. De acuerdo con las últimas cifras, nueve estados cuentan con UIPE, cinco con entidad especializada, 10 no tienen una agencia y de ocho no se obtuvo información.

Las UIPE tienen un rol central en la generación de información sobre lavado de dinero a nivel estatal. En dichas instituciones se puede replicar, a menor escala, el modelo de la UIF propuesta por el GAFI, empleando los elementos constitucionales del pacto federal. En este sentido, es importante recalcar que si bien el GAFI sugiere la existencia de una sola Unidad de Inteligencia Financiera, las UIPE funcionarían sin acceso a las finanzas federales, por lo que no existiría un traslapo con la UIF a nivel federal, y éste sólo se dedicaría al ámbito patrimonial. Parte central de su funcionamiento es que sean autónomas, para evitar que sean objeto de captura sectorial y/o política.

Los estados que hasta el momento cuentan con UIPE o entidad especializada,<sup>1</sup> se presentan en el Cuadro 1. Los estados que no tienen UIPE son: Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, San Luis Potosí y Yucatán. El Mapa 1 presenta de manera geográfica la distribución de las UIPE existentes.



1 Entidades especializadas implica alguna de las siguientes posibilidades: en proceso de creación, en la Secretaría de Hacienda, dentro de la Fiscalía General del estado, Unidad de Seguimiento Fiscal o Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

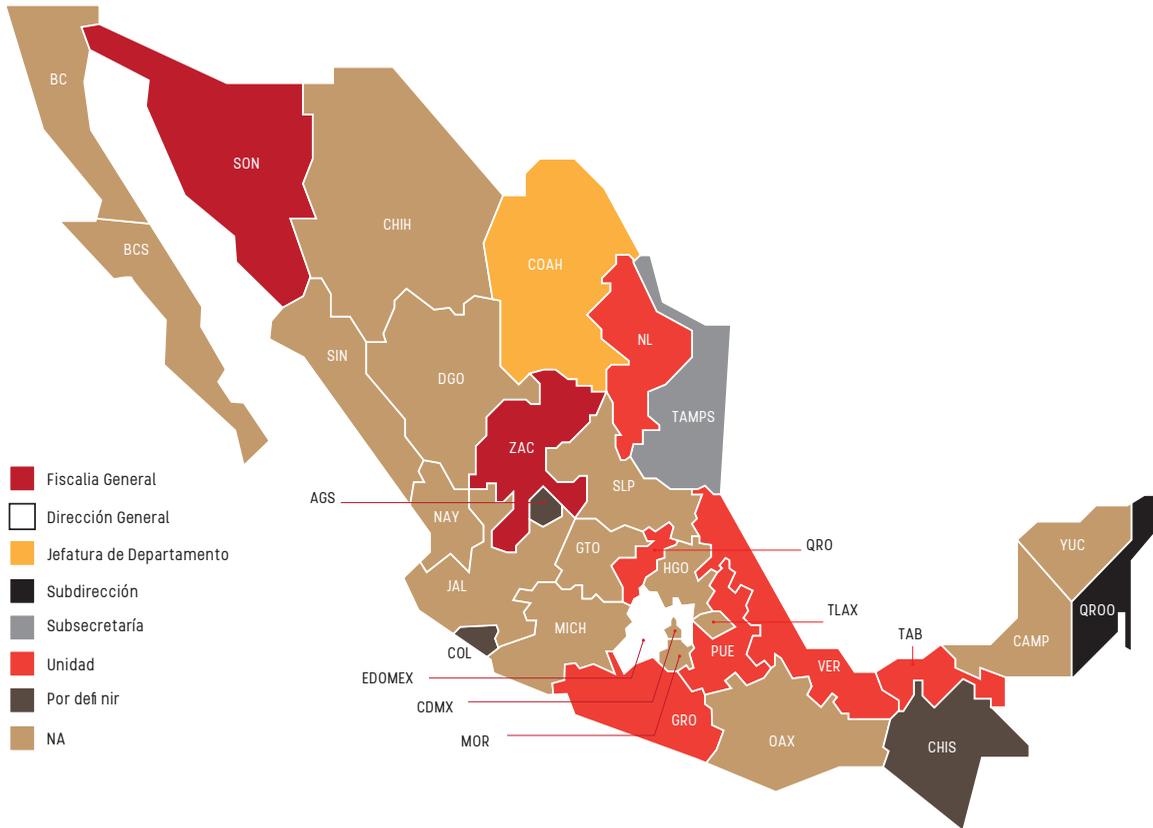
El nivel de ubicación de la UIPE es otro factor importante que se debe analizar. Actualmente, 43.7% de las instituciones registradas están ubicadas como Unidad, 31.25% como Dirección General y el 6.25% como Subsecretaría, Subdirección, adscrita a las fiscalías estatales, o Departamento. Esto puede ser apreciado a más detalle en el Mapa 2.

**Cuadro 1** Datos generales sobre las UIPE existentes, nivel de ubicación y dependencia

Nombre de la unidad o entidad especializada	Estado	Nivel donde se ubica	Institución a la que se encuentra adscrita
Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica	Aguascalientes	Por definir	Contraloría del Estado
Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica	Chiapas	Por definir	Secretaría de Hacienda
Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica	Coahuila	Jefatura de departamento	Fiscalía General de Justicia del Estado de Coahuila
Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica	Colima	Por definir	Fiscalía General de Justicia del Estado de Colima
Dirección General de Inteligencia Patrimonial y Financiera	Estado de México	Dirección General	Fiscalía General de Justicia del Estado de México
Unidad Especializada de Inteligencia Patrimonial y Financiera	Guerrero	Unidad	Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero
Unidad Especializada en Inteligencia Patrimonial y Económica	Nuevo León	Unidad	Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León
Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica	Puebla	Unidad	Secretaría de Planeación y Finanzas
Unidad de Seguimiento Fiscal	Querétaro	Unidad	Fiscalía General del Estado de Querétaro
Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica	Quintana Roo	Subdirección	Fiscalía General del Estado
Unidad Especializada de Inteligencia Patrimonial y Financiera	Sonora	Adscrita a la Fiscalía General	Fiscalía General de Justicia del Estado de Sonora
Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica	Tabasco	Unidad	Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana
Unidad de Inteligencia Financiera y Económica	Tamaulipas	Subsecretaría	Secretaría de Finanzas
Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica	Veracruz	Unidad	Fiscalía General del Estado de Veracruz
Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica	Zacatecas	Fiscalía General	Fiscalía General de Justicia del Estado

**Fuente:** Consorcio Puentes 2019, análisis del cuestionario aplicado en Reunión Nacional de Unidades Patrimoniales y Económicas, Ciudad de México, 15 y 16 de mayo de 2019.

**Mapa 2** Nivel donde se ubica la UIPE por entidad federativa



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos por Consorcio Puentes 2019, análisis del cuestionario aplicado en Reunión Nacional de Unidades Patrimoniales y Económicas, Ciudad de México, 15 y 16 de mayo de 2019.

Finalmente, respecto de la autonomía de las UIPE, se debe analizar el esquema de designación de su titular. De acuerdo con la información actual, la mayoría de los titulares o coordinadores de inteligencia son designados por el titular de la secretaría a la que está adscrita la UIPE o por el titular de la entidad. En menor medida, los titulares también son designados por el Ejecutivo del estado y el fiscal general del estado. En ocasiones, también se encuentran nombramientos hechos por el secretario de Hacienda o el fiscal especializado en combate a la corrupción.

Debido al rol central de las UIPE en el combate al lavado de dinero, las mediciones de estimaciones pueden ser aplicadas a nivel local. A nivel internacional, GAFI produce un estándar de cumplimiento de los países respecto de las recomendaciones. Si bien no todas pueden ser aplicadas, se presentan aquellas que se pueden adaptar a nivel estatal. Medir el lavado de dinero desde lo local conlleva la recopilación de los modelos a nivel internacional y recomendaciones del GAFI. Se desarrolló un modelo que tome en cuenta indicadores existentes o que pueden obtenerse a nivel local.

*Recomendaciones del GAFI (Grupo de Acción Financiera [FATF]) que pueden ser replicadas en las UIPE*

A continuación se presentan las recomendaciones que se consideran pueden ser aplicadas a la medición del desempeño de las UIPE. Esto para intentar homologar los sistemas lo más posible.

**Cuadro 3** Recomendaciones GAFI y UIPE

Recomendación	Descripción
R1. Evaluación de riesgos y aplicación de un enfoque basado en riesgos	Se debe tener un enfoque basado en la evaluación de riesgos
R2. Cooperación y coordinación nacional	Contar con políticas antilavado de dinero y contrafinanciamiento al terrorismo, estar informado de los riesgos identificados previamente y señalar a la autoridad correspondiente de dichas políticas
R4. Medidas provisionales y de confiscación	Tener la jurisdicción para incautar o congelar: propiedades blanqueadas; ganancias provenientes o utilizadas en lavado de dinero u ofensas similares; propiedades que sean resultado de las ganancias o se quieran utilizar en el financiamiento al terrorismo; y propiedades de valores similares
R12. Reportar transacciones sospechosas	
R29. Unidades de Inteligencia Financiera*	
R30. Responsabilidades de las agencias encargadas del cumplimiento de la ley y autoridades de investigación	
R33. Estadísticas	Incluir: reportes de transacciones sospechosas recibidos o diseminados; investigaciones en materia de lavado de dinero o financiamiento al terrorismo; procesamientos y condenas; propiedades congeladas, incautadas o confiscadas; y asistencia legal mutua.
R35. Sanciones	
R37. Asistencia legal mutua	

**Fuente:**  
Elaboración propia.

\* En el caso de los estados, se habla de unidades patrimoniales.

## PROPUESTA DE MODELO DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL CONTRA LAVADO DE DINERO EN MÉXICO

### *Principios detrás de un modelo teórico de evaluación del combate al lavado de dinero*

Antes de identificar las variables ideales que pueden conformar el Modelo de Evaluación del Desempeño Institucional contra Lavado de Dinero en las entidades federativas de México, se deben establecer algunos principios teóricos que lo sustenten. Estos principios recogen las recomendaciones del GAFI interpretadas para medir la realidad nacional y estatal de México.

- **FORTALEZA INSTITUCIONAL DE INVESTIGACIÓN PATRIMONIAL Y JUDICIAL.** El mejor modelo que se puede tener en los estados es el que posee una UIPE adscrita a la Secretaría de Finanzas de esa entidad para recopilar información del Registro Público de la Propiedad y otras bases de datos útiles para realizar inteligencia patrimonial y económica, así como una fiscalía especializada en corrupción y delitos relacionados con el lavado de dinero.
- **FORTALEZA JURÍDICA.** Las instituciones locales que combaten el lavado de dinero y la corrupción deben contar con un andamiaje legal sólido y homologado en términos constitucionales y de leyes secundarias que respalden su actuación.
- **RECURSOS.** Para su buen funcionamiento, toda institución debe contar con recursos humanos, financieros y tecnológicos que permitan su actuación. En cuanto a lavado de dinero y corrupción, se debe disponer de capital humano especializado en materia de investigación de recursos de procedencia ilícita que sepa realizar análisis de inteligencia y redes criminales. Asimismo, los equipos requieren de infraestructura tecnológica que les permita procesar mayores cantidades de información de forma automatizada con el fin de implementar una estrategia de regulación tecnológica (RegTech), acorde al espíritu de los tiempos.
- **COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN.** La coordinación de esfuerzos entre distintas autoridades estatales es fundamental para poder judicializar con éxito casos de lavado de dinero y corrupción. También la cooperación entre distintos niveles de gobierno y con organizaciones internacionales es crítica para completar la información que se requiere para combatir tales problemas.
- **CRIMINALIZACIÓN Y RESULTADOS.** Una judicialización de los casos que permita el congelamiento de cuentas, la recuperación de activos y el castigo a los responsables de cometer estos delitos es fundamental para reducir los altos niveles de impunidad que se tienen en México. Asimismo, es muy importante que se evalúen constantemente los resultados de las instituciones locales en estas materias para sugerir soluciones de políticas públicas.
- **GOBERNANZA.** El acompañamiento de los esfuerzos gubernamentales por parte de actores sociales del mercado es muy valioso para avanzar estos temas en la agenda pública nacional y local, a fin de crear mecanismos de supervisión social y de participación preventiva de sectores afectados, como el económico privado quien provee gran parte de la infraestructura relevante para nuestro tema.

Desarrollar instituciones contra el lavado de dinero debe ser una prioridad para los gobiernos locales, sin embargo, su funcionamiento no debe sujetarse a agendas políticas. Mediante un modelo independiente y enfocado a los riesgos que cada estado enfrenta, las UIPE son una institución clave para lograr una política antilavado de dinero que en realidad produzca los mayores beneficios. Dentro de este planteamiento, se debe tener claro cuáles son los retos que enfrenta cada región, así como los alcances a los que quieren llegar. Por lo anterior, creemos que se puede establecer un modelo de evaluación del desempeño deseable para dichas instituciones con base en los principios propuestos en este apartado.

## Dimensiones y ejes del modelo

Como afirma Téllez *et al.* (2019): La creación, evolución e implementación de las UIPE a nivel estatal presenta un comportamiento diverso. Existen estados que no cuentan con una UIPE, otras que son de muy reciente creación, por lo que no es posible aún medir sus resultados, y otros que presentan algunos avances. El común denominador es que las UIPE estatales se hallan en un proceso de formación y se enfrentan a diversas problemáticas, desde presupuestales, de especialización y profesionalización, de autonomía, de estructura orgánica, entre las más relevantes.

Para construir un indicador de desempeño institucional de las UIPE, se propone analizarlas con base en las recomendaciones del CAFI en dos dimensiones: a) capacidades estructurales y b) funcionamiento. Asimismo, podemos dividir sus capacidades estructurales y funcionamiento a partir de cinco ejes: jurídico, recursos (humanos, financieros y tecnológicos), cooperación/coordiación, criminalización y gobernanza. Finalmente, los estados se pueden clasificar basándose en el criterio de su diseño institucional, elegido según su adscripción a la Secretaría de Finanzas, a las fiscalías o a ambas instituciones. A continuación, se proponen preguntas guía con las cuales se pueden construir variables con base en la información disponible, así como las dimensiones y ejes del modelo propuesto.

**Cuadro 4** Variables de medición del desempeño institucional de la UIPE

Dimensiones/ejes	Estructurales	Funcionales
Jurídico	Diseño institucional	Nivel de autonomía
	Constitucionalidad del nivel de delitos ORPI y corrupción	
	Creación por ley de la institución	Actualización de normatividad de contabilidad gubernamental y evasión fiscal
	Leyes secundarias lavado de dinero y corrupción	
	Marco normativo del Sistema Estatal Anticorrupción	
Recursos (Humanos, Financieros, Tecnológicos)	Porcentaje del presupuesto de la UIPE respecto al presupuesto de la Secretaría de Finanzas	Presupuesto UIPE entre 100.000 habitantes
	Presupuesto de la Fiscalía Especializada respecto al presupuesto de la fiscalía estatal	
	Personal UIPE respecto al personal de la institución adscrita	Personal UIPE/Fiscalía entre el total del personal de la institución adscrita
	Personal de la Fiscalía Especializada respecto al personal de la fiscalía estatal	
	Inversión en tecnología	

**Cuadro 4** Variables de medición del desempeño institucional de la UIPE (*continuación*)

Dimensiones/ejes	Estructurales	Funcionales
Cooperación y coordinación (interacción)	Coordinación estatal	Porcentaje de casos en los que solicitó y recibió información de la contraparte administrativa o judicial en el estado
	Cooperación UIF	Porcentaje de casos en los que solicitó y recibió información de la UIF
	Cooperación transnacional	
Criminalización y resultados	Denuncias recibidas por delitos ORPI y corrupción	Avisos de transacciones sospechosas entre personal de investigación
	Número de reportes de transacciones sospechosas recibidas (desde la creación de la UIPE)	Casos judicializados con base en información diseminada
		Sentencias a favor del estado con base en información diseminada
		Recuperación total de activos como porcentaje del presupuesto del estado
		Congelamiento de cuentas (número)
		Congelamiento de cuentas (monto de dinero)
		Bienes inmuebles asegurados por extinción de dominio
Gobernanza	Consejo Consultivo Ciudadano	Mecanismo de evaluación de gestión
	Sistema de transparencia gubernamental	Mecanismo de evaluación de resultados
	Sistema de acceso a información pública	Elaboración de reporte de resultados

**Fuente:**  
Elaboración propia.

Lo anterior se ha sintetizado y presentado como cuestionario a las UIPE. Este instrumento presenta una serie de preguntas que darán luz a las principales variables que se esperan medir en este trabajo. A partir de las respuestas proveídas, se espera tener la información suficiente para proveer un índice general de su desempeño y ver en qué medida se pueden catalogar sus esfuerzos para el combate a la corrupción y el lavado de dinero como efectivos.

#### *Recomendaciones de políticas públicas*

Desde el acuerdo de creación de las UIPE en el seno del Consejo Nacional de Seguridad de México en 2011, no se había tenido un *momentum* tan interesante de fortalecimiento institucional y establecimiento de mecanismos de coordinación y cooperación entre los

estados y el gobierno de la República. Sin duda, el destacado desempeño que ha tenido la UIF en el último año de la mano de la judicialización de casos por parte de la FGR y algunos casos relevantes por parte de las UIPE estatales deben tomarse en cuenta para diseñar modelos institucionales y modelos de evaluación del desempeño.

Un modelo de evaluación no sólo debe analizar los resultados, sino también considerar las diferencias en la naturaleza de cada institución, sus distintas capacidades, así como los retos a partir de sus características económicas y sociodemográficas. Por supuesto, es necesario que el Estado mexicano diseñe mecanismos de recopilación estandarizada de esta información para aplicar instrumentos de medición estadísticos que permitan diseñar mejor las políticas públicas en materia de combate al lavado de activos para prevenir la corrupción y la delincuencia organizada. En este sentido, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la UIF y la red de UIPE pueden diseñar un modelo de información básica estadística que deben reportar instituciones federales y locales.

Finalmente, se recomienda tomar en consideración las recomendaciones del GAFI y el GAFILAT, así como las metodologías de medición internacionales para el diseño de instrumentos de medición cuantitativos en el futuro. El GAFI proporciona evaluaciones continuas de los sistemas internacionales antilavado de dinero, por lo que tomar dichas calificaciones como un modelo base, puede dar una idea de cómo se pueden crear sistemas locales antilavado de dinero que combatan el problema efectivamente.

## CASOS DE ESTUDIO SUBNACIONALES UIPE

El estatus de las UIPE a nivel federal es de ambigüedad institucional para la mayoría. Las respuestas a las solicitudes de transparencia que se presentaron para evaluar los esfuerzos de los estados en materia de lavado de dinero, fueron prácticamente nulas. Sólo se recibieron respuestas satisfactorias por parte Nuevo León y Zacatecas; también se recibieron respuestas insuficientes y no claras por parte de Colima y Veracruz.

En Colima se encontró que la entidad especializada no lleva a cabo funciones de inteligencia financiera. La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del estado no tiene facultades equivalentes a las UIPE; sin embargo, este tipo de atribuciones pueden recaer en la Secretaría de Planeación y Finanzas. En el artículo 23 fracción XXIX de la Ley Orgánica de la Administración del Estado de Colima se establece que a esa secretaría le corresponde “generar, requerir, analizar, y consolidar con fines de inteligencia, información patrimonial, económica, financiera, fiscal, civil, y cualquier otra [...] a fin de prevenir y combatir los delitos en materia de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo”. De esta forma, si bien hay instituciones que pueden combatir el lavado de dinero, no hay una instancia especializada que se encargue de tareas de inteligencia financiera.

Veracruz se encuentra en una situación similar a Colima. La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del estado no interviene en delitos relacionados con el lavado de dinero, tampoco se encuentran registros sobre el actuar de la Fiscalía General del Estado de Veracruz y de la Secretaría de Hacienda en materia de inteligencia financiera. Finalmente, la Contraloría de la Fiscalía General respondió que de acuerdo a su Reglamento,

tampoco realiza tales funciones. A diferencia de Colima, la respuesta a la solicitud de información de Veracruz no dio a conocer si alguna institución tiene facultades relacionadas con el combate al lavado de dinero.

Finalmente, en Zacatecas hay una UIPE en construcción, fue creada en 2020 y cuenta con un presupuesto aproximado de \$3,559,548.61 pesos. Sólo se cuenta con cuatro personas operativas: una para procesos informáticos, una para asuntos legales y dos de contaduría. Debido a esto, no se cuentan con convenios y su actuar es muy limitado. La UIPE en Zacatecas parte de una buena base, sin embargo, se deberá de evaluar su desarrollo como institución de combate al lavado de dinero; si bien se celebra su creación como un paso importante, falta un camino largo por recorrer para su fortalecimiento.

En Tamaulipas, la Unidad de Inteligencia Financiera y Económica (UIFE) fue creada el 17 de octubre de 2017 y se encuentra adscrita a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado. La UIFE ha llevado a cabo procesos penales para castigar delitos relacionados con la corrupción, tales como ejercicio abusivo de funciones, enriquecimiento ilícito y operaciones con recursos de procedencia ilícita. En total, se registraron 20 casos en los que se han recuperado 87.4 millones de pesos (sólo en materia de delitos ORPI) (Téllez *et al.*, 2019). En cuanto a extinción de dominio, Tamaulipas reporta un juicio que finalizó con sentencia y un bien declarado a favor del estado (Torres *et al.*, 2019).

En enero de 2020 fue reportado que la institución ha detectado actos simulados por más de 700 millones de pesos y recuperado 1,413 millones de pesos por contribuciones omitidas. Además, se han asegurado 21 inmuebles, 35 cuentas bancarias y llevado a vinculación a proceso a 11 personas (Hernández, 2020). En cuanto a los convenios firmados con la Unidad de Inteligencia Financiera, hasta 2019 no se encontró registro alguno.<sup>2</sup> A pesar de que no se ha encontrado más información de esta institución, se nota que es una de las más sólidas a nivel federal, pues ha tenido éxito en casos de combate al lavado de activos y de extinción de dominio.

Los datos obtenidos por medio de las respuestas a las solicitudes de información de los estados revela ausencia de un modelo de las UIPE para combatir el lavado de activos. Si bien es un proyecto que se impulsó en 2012, la voluntad política de la actual administración es la que ha catapultado su verdadero actuar a nivel subnacional.

A continuación se presenta el caso de Nuevo León, que si bien presenta fallas, ha iniciado un proceso interesante para establecer dos instituciones que combatan de manera efectiva el lavado de dinero, a través de la recolección de inteligencia financiera.

### *Caso de Estudio: Unidad Especializada en Inteligencia Patrimonial y Económica de Nuevo León*

Mediante un Acuerdo, el fiscal general de Justicia del Estado de Nuevo León creó la Unidad Especializada en Inteligencia Patrimonial y Económica, el 7 de junio de 2019. Esta Unidad está adscrita directamente a la Fiscalía General de Justicia del Estado, lo que la hace que

---

2 Firma de Convenios y Acuerdos de Colaboración con los Gobiernos y Fiscalías estatales, Unidad de Inteligencia Financiera. Disponible en: <<https://www.uif.gob.mx/es/uif/Prensa>>.

corresponda a una institución de naturaleza jurídica o de investigación.<sup>3</sup> De acuerdo con información reciente, su titular es Carlos Javier Vázquez Ferrel (Rodríguez y Reyes, 2019), cuyo cargo es por tiempo indefinido.

El modelo de la UIPE de Nuevo León tiene la ventaja de iniciar y conducir investigaciones, algo que no ocurre a nivel nacional. Sin embargo, se pretende que a nivel local se cree un modelo administrativo; lo anterior debido a que a estos tipos de UIF se les puede facilitar la recolección de información, por la confianza que normalmente las agencias de investigación no poseen con el sector financiero.

En el Acuerdo de Creación se establece que la función principal de la Unidad es “coadyuvar en la prevención del delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, a través de la obtención, tratamiento, consolidación, análisis y administración de la información fiscal, financiera y patrimonial de cualquier persona sujeta a investigación por ese delito”.<sup>4</sup> En este sentido, sus facultades se encuentran limitadas y no hay la información referente a la recuperación de activos, juicios por extinción de dominio, procedimientos finalizados en sentencias por el mismo delito y bienes recuperados. Sin embargo, existe un registro de aviso de caso a la Fiscalía General y 26 denuncias por delitos de operación con recursos de procedencia ilícita entre 2016 y 2018. En todo 2019 y hasta julio de 2020 no se registró alguna denuncia.

Con respecto a su marco jurídico, la Unidad se rige con base en lo establecido en el Acuerdo mencionado y, como se encuentra adscrita a la Fiscalía, en la Ley Orgánica y Lineamiento Provisional para la Organización Interna de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León. En términos operativos, sus facultades y alcances se establecen en el Código Penal para el Estado de Nuevo León y en dos convenios: con el Consejo Nacional de Seguridad Pública y aquel entre el gobierno federal y el Poder Ejecutivo del estado. Las actividades de la Unidad se reparten entre cinco ‘coordinaciones’ (áreas de trabajo): de análisis e investigación contable; inteligencia económica y patrimonial; tecnologías de la información y comunicación; secretaría técnica y control interno; y asesoría jurídica y vinculación institucional.

Las capacidades financieras de la Unidad se podrían catalogar como ambiguas, pues no cuenta con una partida designada para sus operaciones; su presupuesto depende del que se le asigne a la Fiscalía mediante la Ley de Egresos del estado. Para el ejercicio fiscal 2020, el presupuesto a dicho órgano autónomo fue de \$3,067,248,068.00, sin embargo, no hay forma de saber cuánto de ese presupuesto es ejercido para llevar a cabo funciones de inteligencia financiera y patrimonial.

Internamente, no es posible saber cuánto personal labora específicamente en la Unidad. La Fiscalía reportó que actualmente hay 3,595 funcionarias y funcionarios públicos trabajando en la institución. La Unidad opera con equipo donado por el gobierno del

---

3 Andrew Clark y Matthew Russell resaltan la existencia de cuatro tipos de unidades de inteligencia financiera: 1. Administrativa, 2. Policial, 3. Judicial o de investigación y 4. Modelos híbridos.

4 “Acuerdo por el cual se crean la Unidad de Investigación Especializada en el Delito de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y en Extinción de Dominio y la Unidad Especializada en Inteligencia Patrimonial y Económicas, Ambas en la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León”.

estado a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) durante 2018, para el proyecto estratégico de la Unidad de Inteligencia Financiera.

Establecer convenios entre entidades federativas vecinas para compartir información es de vital importancia debido a los topes que las unidades pueden encontrar al momento de realizar investigaciones que se ‘muevan’ a lo largo de los estados involucradas. A pesar de no contar con estos convenios, la Unidad (a través del titular de la Fiscalía), firmó un convenio con el titular de la UIF, el 22 de marzo de 2019; gracias a este convenio se ha logrado el intercambio de información para llevar a cabo investigaciones financieras. La Unidad no cuenta con otro tipo de convenios con instituciones financieras privadas u otras instituciones estatales.

Los riesgos identificados por esta Unidad son aquellos asociados “con el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, que impacten de manera negativa en el ámbito financiero, patrimonial y fiscal en la jurisdicción del Estado de Nuevo León, conforme a las actividades vulnerables señaladas en la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita”. Dicha ley en su artículo 17 considera 15 actividades como vulnerables, entre las que resaltan: vinculadas a la práctica de juegos con apuesta, concursos o sorteos sin la supervisión de la Secretaría de Gobernación; tarjetas que no sean emitidas o comercializadas por entidades financieras; y recepción de donativos por parte de las asociaciones y sociedades sin fines de lucro, por un valor igual o superior al equivalente a 1,605 veces el salario mínimo vigente en la Ciudad de México; entre otros.

La Unidad Especializada en Inteligencia Patrimonial y Económica de Nuevo León parece ser sólida en sus fundamentos, sin embargo, las facultades que debería cumplir una sola institución se reparten entre la UIPE y la Unidad de Investigación Especializada en el Delito de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y en Extinción de Dominio. Por ello y por los problemas que pueda ocasionar, es necesario que la UIPE actúe de manera coordinada con ésta y otras instancias dentro de la Fiscalía (por ejemplo, con la Vicefiscalía del Ministerio Público en caso de procedimientos de extinción de dominio) para lograr una verdadera lucha en contra de lavado de activos.

De la misma manera, se nota una baja judicialización en comparación con las denuncias recibidas, incluso si en 2019 no se registró ni una sola. La Unidad es de reciente creación, pero eso no debe ser impedimento para que se desarrolle con plenitud en sus facultades de combate al delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

## CONCLUSIONES

Con base en la información recabada de la UIF y teniendo claro sus limitadas facultades con respecto a las responsabilidades de investigación de la FGR, es posible comprender los alcances y restricciones que tiene la inteligencia financiera en materia de combate a la corrupción.

En segundo lugar, este trabajo se sustenta en el principio de que cualquier política pública que no puede medir los objetivos para los que fue creada, está destinada al fracaso.

En ese sentido, en los últimos años el uso de la inteligencia financiera para combatir el lavado de dinero ha mostrado buenos resultados para reducir los niveles de impunidad en la operación de algunas organizaciones criminales, así como en casos relevantes de corrupción.

México corre el riesgo de caer en problemas estructurales de coordinación y cooperación para combatir el lavado de activos, por tener un sistema federal en donde las responsabilidades de seguridad y justicia se comparten entre el gobierno de la República y los gobiernos estatales. Sin embargo, en materia de combate al lavado de activos se pueden sumar esfuerzos entre la Federación y los estados. Tanto autoridades federales como locales pueden realizar acciones independientes que aporten a la causa de reducir los niveles de impunidad en el mal uso de los recursos públicos, y para combatir a la delincuencia organizada. No obstante, la suma de esfuerzos entre estos dos niveles de gobierno puede magnificar los resultados en tales materias.

Existen todavía muchos retos en la construcción de instituciones locales y, por supuesto, de generación de información para la evaluación de las capacidades y el funcionamiento de las UIPE. Lo importante es que ya se están proponiendo modelos de gestión y evaluación futura de estas organizaciones gubernamentales.

Debido al diseño institucional de la UIF, es necesario que la Fiscalía General de la República busque de manera efectiva perseguir y judicializar casos por delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, una de las debilidades del país. Sólo la coordinación y cooperación entre estas dos instituciones pueden asegurar un buen funcionamiento del sistema antilavado de dinero mexicano.

Las UIPE cobran relevancia en este sistema nacional antilavado de dinero. Si bien a nivel federal se cuenta con una Unidad de Inteligencia Financiera, las UIPE forman parte de un esfuerzo más focalizado hacia el combate a la corrupción y lavado de dinero. Se encontró que existen instituciones estatales que llevan a cabo funciones de inteligencia financiera; a partir de un análisis inicial, se desarrolló un modelo que busca medir las capacidades de las UIPE.

El modelo fue ambicioso y tomaba en cuenta las dimensiones más importantes para el buen funcionamiento de un sistema antilavado de dinero. Al buscar analizar la fortaleza en materia jurídica, de investigación, recursos con los que opera, coordinación y cooperación, criminalización y resultados y gobernanza, se tenía la intención de presentar un modelo de medición holístico. Esto quiere decir que no sólo se tradujera en lo más simple (si hay judicializaciones, si tiene presupuesto, etc.), sino que se enfocara en las dimensiones operativas de actuar de una UIF.

Los resultados no fueron los esperados al momento de buscar la información disponible. Se encontró una falta muy grande por parte de los estados para reportar la información necesaria para elaborar el modelo. De acuerdo a la información reportada, no hay un modelo único institucional para desarrollar las UIPE. La falta de información no sólo afecta una investigación, sino que entorpece el actuar de manera estatal para combatir el lavado de dinero a nivel subnacional.

Estados como Colima y Veracruz, a pesar de haber reportado entidades especializadas, éstas no llevan a cabo actividades referentes a la inteligencia financiera. En Colima, tales funciones pueden recaer en la Secretaría de Planeación y Finanzas, pero su accionar está

limitada al no contar con un buen delineamiento institucional. Respecto a Veracruz, no hay institución que lleve a cabo este tipo de tareas, dejando aún más vulnerable a un estado en el contexto de seguridad e impunidad son factores que merman el Estado de Derecho.

Zacatecas es un caso en desarrollo. A pesar de que su estructura operativa es escasa, queda espacio para seguir promoviendo un modelo de UIPE que de verdad ponga al centro de sus preocupaciones el combate al lavado de activos. Es de resaltar que posee un recurso propio de su institución (es decir, no depende del presupuesto ejercido por la institución a la que se encuentra adscrita) para desarrollar sus actividades. Es importante que la UIPE siga reclutando personal capacitado en la materia para lograr una verdadera generación de inteligencia financiera para perseguir delitos relacionados a corrupción y de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Tamaulipas es uno de los modelos de UIPE más sólidos que se encontró. No sólo cuenta con el personal operativo suficiente para llevar a cabo sus funciones y llevarla a ser un caso de éxito, sino que con la armonización y modernización del marco jurídico, ha logrado incautar y recuperar bienes a favor del estado a través de juicios por extinción de dominio, además de investigaciones en contra de exgobernadores. La Unidad reconoce sus faltas como la ausencia del conocimiento del lenguaje financiero pero, al ser un factor externo, sus logros se deben a la capacitación de su personal como centro de su actuar. Definitivamente, se debe dar seguimiento al estado de Tamaulipas porque es central para este tema, pues no sólo debe seguir su desarrollo en el país, sino que debe de coordinarse con instancias internacionales por ser un estado fronterizo con Estados Unidos.

Finalmente, Nuevo León es un caso interesante. Al tener dos instituciones que desempeñan funciones de inteligencia financiera, una dedicada a la investigación y otra a la recolección de información, principalmente, se hace evidente la falta de un modelo único para las UIPE. Esto enfatiza la necesidad de una coordinación interna dentro de la Fiscalía, pero también con otras instituciones estatales. A pesar de que no se presentó información referente a su actuar, se debe seguir de cerca el desarrollo de esta institución, pues sí ha recibido denuncias, pero sólo una se ha pronunciado sentencia a favor del estado.

Con respecto a las preguntas planteadas en esta investigación, sólo se encontraron respuestas parciales. En definitiva, aún queda trabajo por hacer para entender los problemas jurídicos en el combate a la corrupción. Los avances en materia de inteligencia, así como las capacidades instaladas y funcionamiento de las UIPE, encuentran respuesta a través del desglose del modelo de desempeño y sus subvariables.

Las preguntas están directamente relacionadas con los objetivos generales, los cuales eran dos planteamientos centrales. El primero tenía que ver con la medición de los niveles institucionales y funcionales de la unidades de inteligencia financiera y de la Fiscalía General de la República de México, así como de las unidades de inteligencia patrimonial y económica en las entidades federativas en materia de lavado dinero. El segundo buscaba identificar los problemas legales, en materia de derecho penal, que impiden el trabajo de las áreas de inteligencia contra la corrupción para producir información útil para la integración de carpetas judiciales. Estos se consideran parcialmente cumplidos por las razones expresadas anteriormente respecto al sistema nacional antilavado de dinero y la fortaleza institucional de las UIPE existentes.

El desarrollo de las unidades de inteligencia patrimonial y económica son claves para el fortalecimiento del Estado mexicano. De esta manera, no sólo se asegura un sistema federal fuerte, sino que se fomenta un modelo en el que las entidades federativas participen en la construcción armónica del Estado de Derecho. La voluntad política sigue siendo un factor clave para lograr este objetivo. Aún faltan estados que reporten la creación de UIPE (o al menos entidades especializadas) y que subsecuentemente realicen tareas eficientes para combatir el lavado de activos y corrupción a nivel subnacional.

## REFERENCIAS

- “Acuerdo por el cual se crean la Unidad de Investigación Especializada en el Delito de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y en Extinción de Dominio y la Unidad Especializada en Inteligencia Patrimonial y Económicas...”. Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León. 22 de marzo de 2019. <https://fiscalianl.gob.mx/wp-content/uploads/2019/06/AC.-CREACION-UEIPE-2019.pdf>.
- Aspe, Julio (2019). *Lavado de dinero y defraudación fiscal en el Derecho Positivo Mexicano*. México: Porrúa.
- Böhm, María Laura (2008). “El ente inseguritas y la inseguridad del Derecho Penal. Reflexiones a partir del caso Alemán”. En: *Revista de Derecho Penal y Criminología* 2, núm. 3, pp. 156-180.
- Charre, Omar y Cárdenas, Raúl (2018). *El delito de lavado de dinero*. México: Porrúa.
- Consortio Puentes (2019). *Análisis del Cuestionario aplicado en Reunión Nacional de Unidades Patrimoniales y Económicas*. Ciudad de México, 15 y 16 de mayo 2019. Proyecto Combate a la corrupción política y de alto impacto: revisión de casos de éxito en las entidades federativas de México 2012-2018, a la luz de la inteligencia financiera y recuperación de bienes.
- “Firma de Convenios y Acuerdos de Colaboración con los Gobiernos y Fiscalías estatales” (2019). Unidad de Inteligencia Financiera. 15 de julio. <https://www.uif.gob.mx/es/uif/Prensa>.
- Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) (2018). “Mexico’s Measures to Combat Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation”. En: *Financial Action Task Force*. 3 de enero. Disponible en: [https://www.fatf-gafi.org/fr/publications/evaluationsmutuelles/documents/mer-mexico-2018.html?hf=10&b=0&s=desc\(fatf\\_releasedate\)](https://www.fatf-gafi.org/fr/publications/evaluationsmutuelles/documents/mer-mexico-2018.html?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate)).
- Grupo de Acción Financiera Internacional GAFI (2012). *The FATF Recommendations*. París: FATF.
- Hernández, Antonio (2020). “Gobernador de Tamaulipas promete más recursos a Unidad de Inteligencia Financiera”. En: *Milenio*, 8 de enero. <https://www.milenio.com/politica/gobierno/gobernador-supervisa-unidad-inteligencia-financiera-tamaulipas>.
- Le Clercq, Juan Antonio *et al.* (2020). *¿Cómo medir el combate a los activos derivados de la corrupción y la delincuencia organizada?* México: Universidad de las Américas Puebla. Proyecto Consortio Puentes.

- Ley de Egresos del Estado de Nuevo León para el Ejercicio Fiscal 2020 (2019). H. Congreso del Estado de Nuevo León. 30 de diciembre. [http://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20EGRESOS%20DEL%20ESTADO%20EJERCICIO%20FISCAL%202020.pdf](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20EGRESOS%20DEL%20ESTADO%20EJERCICIO%20FISCAL%202020.pdf).
- Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (2018). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 9 de marzo. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPIORPI\\_090318.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPIORPI_090318.pdf).
- Rodríguez, Juan Carlos y Reyes, Daniel (2019). “Nombran a director de nueva Fiscalía”. En: *El Norte*. 25 de junio. <https://www.elnorte.com/nombran-a-director-de-nueva-unidad-de-fiscalia/ar1708475>.
- Téllez, Mariana *et al.* (2019). “Ataque de activos con relación a delitos derivados de hechos de corrupción en los estados de Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas (2012-2018)”. Proyecto Combate a la corrupción política y de alto impacto: revisión de casos de éxito en las entidades federativas de México 2012-2018, a la luz de la inteligencia financiera y recuperación de bienes. Consorcio Puentes.
- Torres, Pedro *et al.* (2019). “Estado y visión de la Política del ataque de activos en el noreste de México”. Proyecto Combate a la corrupción política y de alto impacto: revisión de casos de éxito en las entidades federativas de México 2012-2018, a la luz de la inteligencia financiera y recuperación de bienes. Consorcio Puentes.
- Unidad de Inteligencia Financiera (2020). “Estadísticas”. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. <https://www.uif.gob.mx/es/uif/estadisticas>.
- World Justice Project (2020). *Rule of Law Index*. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>.







**Víctor Manuel Andrade Guevara**

**José Galindo Rodríguez**

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES HISTÓRICO-SOCIALES  
DE LA UNIVERSIDAD VERACRUZANA

# CAPÍTULO 8

AUTONOMÍA, CAPACIDADES INSTITUCIONALES  
DEL SISTEMA DE JUSTICIA Y DEBIDO PROCESO  
EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN: UN ESTUDIO  
COMPARATIVO ENTRE CHIHUAHUA Y VERACRUZ:  
2010-2019

## INTRODUCCIÓN

**E**n el periodo 2010-2016, los estados de Chihuahua y Veracruz se vieron sometidos a un saqueo de sus recursos públicos por actos de corrupción cuya dimensión difícilmente encuentra precedentes. Los gobiernos encabezados por César y Javier Duarte, ambos postulados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se apropiaron de recursos pertenecientes al patrimonio público, ocasionando un estancamiento económico y una reducción significativa en las capacidades de los gobiernos para mejorar la infraestructura pública y brindar los servicios básicos. Sólo la crisis de legitimidad que vivieron estos gobiernos al final de su mandato, producto de los abusos cometidos, pudo permitir que los electores castigaran los descomunales desvíos de recursos mediante el voto y que, una vez instalados los nuevos gobiernos, provenientes del Partido Acción Nacional (PAN), se iniciara un proceso de persecución de los exfuncionarios que habían incurrido en delitos asociados a la corrupción.

La detención de Javier Duarte de Ochoa por el gobierno federal y la orden de aprehensión dictada a César Duarte Jáquez, complementada con su reciente detención en los Estados Unidos y el juicio de extradición a que está siendo sometido, junto con las denuncias y la captura de algunos de sus subordinados, se convirtieron en un proceso relevante para la vida pública de México, pues se trataba de combatir la impunidad de que gozan estas redes de políticos cuando cometen ilícitos enmarcados en lo que podemos llamar,

procesos de corrupción sistémica. Las modalidades que asumió en cada estado esta acción persecutoria de los delitos asociados a la corrupción, así como los resultados, fueron diferentes. Mientras en Chihuahua, además de fincarle varias denuncias y dictar orden de aprehensión al exgobernador César Duarte, denunciaron a 71 exfuncionarios, detuvieron a 37 y hubo 17 sentencias condenatorias, concediendo el amparo sólo a ocho de ellos, en Veracruz hubo sólo 13 personas denunciadas, ocho personas detenidas, una resolución de no vinculación a proceso, y a las ocho personas detenidas les concedieron el amparo, llevando siete de ellas sus juicios en libertad.

El objetivo de este trabajo es identificar los factores causales que nos permitan explicar por qué se obtuvo un mejor resultado en el castigo a las y los funcionarios que incurrieron en actos de corrupción en Chihuahua, con respecto a los resultados obtenidos en el estado de Veracruz en el periodo 2010-2019.

La investigación que efectuamos se apoyó en el método comparativo, en la modalidad “comparación centrada” de los autores Tom Mackie y David Marsh (1997), es decir, abordando el estudio de más de un caso, que permite establecer cierto nivel de generalización. En el análisis comparativo se hizo uso de estrategias tanto cualitativas como cuantitativas. Se recurrió así al análisis de datos estadísticos oficiales, a la realización de entrevistas con informantes calificados y a la selección de información a partir de la construcción de una base de datos apoyada en una revisión de medios impresos y electrónicos. Los hallazgos que generó la captura de la información nos permitió entender algunas particularidades del entorno institucional y de los procesos que se siguieron para sancionar a funcionarias y funcionarios imputados por delitos asociados a la corrupción.

En este caso, al suscribir la perspectiva del institucionalismo histórico, hablamos de hacer una comparación de procesos (Tilly, 1991) a partir de un análisis que recupera la configuración del sistema político en ambos estados y la manera en que se designan a las y los funcionarios judiciales para ubicar el nivel de autonomía que tienen respecto del Poder Ejecutivo, considerando estos elementos como variables exógenas que pudieron haber influido en esta diferencia de resultados. Por otro lado, hablamos de comparación de capacidades institucionales, susceptibles de medición de acuerdo con un conjunto de indicadores que se despliegan en el apartado correspondiente, y de la manera en que se desarrollaron los procesos de enjuiciamiento a los exfuncionarios, considerada como variable endógena.

En la primera parte se exponen brevemente algunos antecedentes acerca de la corrupción que se vivió en las administraciones de César y Javier Duarte, con el objetivo de ilustrar la magnitud del daño causado a las finanzas públicas tanto en Chihuahua como en Veracruz. En la segunda se describe la estrategia que siguieron los gobiernos que les sucedieron en ambos estados, para combatir la impunidad y castigar penal o administrativamente a las personas imputadas. En la tercera se trata de explicar la diferencia de resultados, revisando muy brevemente la trayectoria del sistema político en ambos estados, así como el margen de autonomía con que cuentan las instituciones encargadas de procurar e impartir justicia, prevenir y erradicar la corrupción. En otro subapartado se analizan las capacidades institucionales de estas entidades, y en la cuarta parte se hace una valoración sobre el grado en que se cumplió con el debido proceso. Por último, en el

quinto apartado se exponen las conclusiones y los hallazgos que consideramos arrojó esta investigación.

## LA CORRUPCIÓN EN CHIHUAHUA Y VERACRUZ EN EL PERIODO 2010-2016

En 2010, en la etapa final del gobierno de Felipe Calderón, hubo elecciones en 14 estados de la República, entre ellos, Chihuahua y Veracruz.

En este último ganó la primera magistratura Javier Duarte de Ochoa, quien había hecho su breve carrera política a la sombra de su antecesor, Fidel Herrera Beltrán.

Desde el principio de su mandato empezó a escasear la obra pública y muchos contratistas y proveedores del gobierno estatal empezaban a ver con preocupación los severos retrasos en los pagos. A la Universidad Veracruzana (UV) se le entregaban incompletos los recursos presupuestados; a los constructores de obra no se les daban los anticipos convenidos; los proveedores del gobierno no recibían sus pagos; y las participaciones federales a los municipios les eran retenidas sin ninguna explicación. No obstante, aunque el gobierno federal enviaba mensualmente los recursos destinados al Régimen Estatal de Protección Social en Salud (REPS), mejor conocido como Seguro Popular, éstos no eran empleados en el mejoramiento de la infraestructura hospitalaria, en la compra de medicamentos y en el pago al personal médico. A pesar de la grave crisis de inseguridad, los subsidios a la seguridad pública municipal que transfería el gobierno federal eran también retenidos y desviados.

A tres años de su gobierno, en 2014, el gobierno de Veracruz ya acumulaba 52 denuncias por parte de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) derivadas de las auditorías realizadas en 2011, 2012 y 2013, debido a situaciones como: gasto efectuado pero no comprobado, desviación de fondos a otras cuentas distintas de aquellas a las que estaban destinados, simulación de reintegro de recursos cuando se demostraba que no se habían ejercido, entre muchas otras (Auditoría Superior de la Federación, 2017).

No obstante, en las elecciones estatales intermedias de 2013, el PRI y sus aliados obtuvieron un triunfo amplio, ganando más de 40% de las presidencias municipales y 70% de los escaños en el Congreso local. Lo mismo ocurrió en las elecciones federales de 2015, donde ganó 18 de los 21 distritos electorales; todo ello, gracias a los exorbitantes gastos de campaña que sobrepasaron con mucho los límites establecidos por el Instituto Nacional Electoral.

En mayo de 2016 se dio a conocer la investigación realizada por reporteros del portal *Animal Político* y la organización de la sociedad civil Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, sobre una de las formas en que Javier Duarte y su equipo desviaban los recursos, consistente en la creación de una red de “empresas fantasma” con la que simulaban contratos y licitaciones, triangulando recursos públicos para trasladarlos a cuentas personales. Tan sólo entre 2012 y 2013, se habían desviado recursos por ese medio en aproximado de 645 millones de pesos (*Animal Político*, 2016).

Las revelaciones de *Animal Político* y de la ASF, así como el descontento generalizado de la población, aceleraron la debacle del gobierno. En los últimos siete meses de su gobierno, no hubo día en que no se diera una manifestación de descontento, por lo que la derrota

del PRI en las elecciones del 5 de junio de 2016 era inminente. Consumada la derrota y agudizado el descontento de la población, Javier Duarte se vio obligado a solicitar licencia 48 días antes de que concluyera su mandato, para hacer frente a las denuncias que tanto la ASF como la UV y el propio gobernador electo presentaron contra él. Una vez que renunció, el exgobernador tuvo que huir a Guatemala, dejando al gobierno sumergido un caos. Fue detenido en ese país en abril de 2017 y extraditado a México el 17 de julio del mismo año, compareciendo ante un juez federal que le impuso prisión preventiva.

En un informe especial sobre la corrupción en Veracruz, apoyado en la realización de 224 auditorías, la ASF señalaba que de 2011 a 2016, el gobierno de Javier Duarte había dejado pendiente de solventar un monto aproximado de 53 mil millones de pesos y había presentado denuncias ante la PGR por poco más de 22 mil millones de pesos (Auditoría Superior de la Federación, 2017: 43).

En Chihuahua obtuvo la gubernatura en 2010 César Duarte Jáquez, abogado oriundo de Hidalgo del Parral, con una larga trayectoria como dirigente de la Confederación Nacional Campesina y varias veces diputado local y federal.

Antes de tomar posesión como gobernador, César Duarte ya había adquirido tres ranchos, uno de ellos, el llamado “El Saucito” de aproximadamente 4,300 hectáreas de extensión, fue comprado siendo gobernador electo. Una vez que tomó posesión compró otros tres ranchos y colocó en diversas entidades de la administración pública chihuahuense a varios familiares, ostentando su nepotismo (*El Puntero*, 2017). Al igual que el gobernador de Veracruz, creó empresas fantasma para simular licitaciones y asignar contratos de obra a empresas creadas por su red de amigos; hizo contratos de obra a precios sobrevaluados; retuvo indebidamente parte de los salarios de los trabajadores del gobierno para transferir esos recursos a la dirección estatal de su partido; ordenó compras de terrenos a sobreprecio; validó la venta de terrenos de propiedad estatal a precios muy por debajo de su valor; desvió recursos del programa federal Oportunidades; hizo compra de medicamentos oncológicos adulterados por un valor de 200 millones de pesos a una empresa en la que el propio secretario de salud participaba como socio, entre muchas otras cosas (*El Semanario*, 2017).

En 2014, el exgobernador César Duarte fue acusado de desviar recursos del erario público para financiar la creación del banco Progreso, primero mediante la creación de un fideicomiso que creó junto con su esposa por un monto de 65 millones de pesos para la compra de acciones del banco, y luego, por medio de la transferencia de 834 millones de pesos, prestados por el gobierno del estado a una tasa de interés muy baja (Villa, 2018).

Quizá el dato más revelador, no por el monto sino por la implicación que ello supone, fue la participación del gobierno de Chihuahua en la llamada “Operación Safiro”, mediante la cual, en complicidad con la dirección nacional del PRI, se triangularon recursos a empresas fantasma, para después ser canalizados a este partido y financiar sus campañas, según lo dio a conocer Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad. El gobierno de Chihuahua transfirió al PRI nacional en esta operación 246 millones de pesos (Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, 2018).

Los excesos de César Duarte, como era de esperarse, generaron también la protesta ciudadana, encabezada por activistas y políticos como Jaime García Chávez y Javier Corral, que aprovecharía la coyuntura para promoverse como candidato del PAN a la gubernatura.

Sin embargo, como sucedió en Veracruz, todavía en las elecciones intermedias de 2013, el PRI junto con sus partidos aliados ganaron la mayoría del congreso y de las presidencias municipales, incluyendo las ciudades más grandes como Chihuahua y Ciudad Juárez. En las elecciones federales de 2015, el PRI ganó en siete de los nueve distritos electorales de mayoría relativa, gracias a un gasto excesivo en las campañas.

En el caso de Chihuahua, estábamos ante un tipo de corrupción de naturaleza sistémica, constatada en la práctica por quienes se encargaron de diseñar una estrategia de combate a la impunidad y de castigo para quienes incurrieron en actos de corrupción extrema. Se trató de una “corrupción en redes y que operó de una manera muy organizada en la estructura y que incluso las designaciones de secretarios o de áreas administrativas no estaba en la lógica de resolver problemas públicos sino estaba en la lógica de como desviar dinero” (Entrevista a Rocío Stefany Olmos, exsecretaria de la Función Pública en el gobierno de Chihuahua, 2020).

En el caso de Veracruz ocurrió lo mismo, desde antes de tomar posesión, el equipo de Javier Duarte planeó el modo en que iba a ejecutar el saqueo a las arcas públicas, preparándose deliberadamente para ello, apoyados en la convicción de que, al pertenecer al mismo partido que el presidente, gozarían de total inmunidad (Entrevista con Noé Zavaleta, periodista, corresponsal de *Proceso*, 2020).

En efecto, en ambos casos, la desviación de una cantidad tan elevada de recursos no hubiera sido posible sin la existencia de una estructura organizacional sofisticada, creada deliberadamente para desviar recursos públicos. La red de corrupción no se limitó a los cuadros administrativos y el personal político del PRI sino que incluyó a dirigentes de otros partidos, representantes de los otros dos poderes, los titulares de los órganos autónomos y a los dueños de medios de comunicación y buena parte del gremio periodístico que supieron cobrar muy bien su silencio o la justificación descarada de la corrupción en ambos gobiernos.

## ESTRATEGIAS PARA EL COMBATE A LA IMPUNIDAD

Los diversos actos de corrupción extrema en que incurrieron tanto César como Javier Duarte en Chihuahua y Veracruz, condicionaron en gran medida el desenvolvimiento de los procesos electorales de 2016 en esos estados, así como el desempeño de la administración una vez que entraron en funciones los nuevos gobernadores.

En Chihuahua, después del periodo 1992-1998, el PAN volvió a ganar la gubernatura en la persona de Javier Corral, cuya campaña, si bien se planteó un conjunto amplio de propuestas, tuvo como eje la denuncia de la corrupción de César Duarte y la promesa de denunciarlo y encarcelarlo. Una vez electo, Corral integró un gobierno plural, con la incorporación de políticos que habían hecho carrera en otros partidos, así como a activistas de la sociedad civil. Para cumplir la promesa central de denunciar y castigar al exgobernador Duarte y su grupo, el gobernador panista diseñó una estrategia que combinaba adecuadamente los elementos jurídicos con los que le otorgaba el poder político del que ahora dispone. ¿Cuáles fueron los elementos que integraron dicha estrategia?

En primer lugar, para el propósito, el gobernador Corral incorporó en puestos clave a personajes provenientes de la sociedad civil que habían ganado prestigio por su trabajo en la defensa de los derechos humanos o porque tenían una trayectoria profesional destacada, como es el caso de Rocío Stefany Olmos, a quien designó como secretaria de la Función Pública y en quien recayó, en buena medida, la coordinación de lo que después se conocería como “Operación Justicia para Chihuahua”.

Se promovieron cambios en el Poder Judicial, dándole nuevas atribuciones al Consejo de la Judicatura, con el objetivo de regular el nombramiento de jueces y juezas conforme a criterios meritocráticos y de carrera judicial. La integrante designada por el gobernador fue la abogada Luz Elena Castro, una prestigiada defensora de los derechos humanos que había dado una batalla contra la impunidad por los feminicidios ocurridos en Ciudad Juárez. A raíz de estos cambios se dio la designación de varios jueces y juezas con base en un examen de conocimientos.

Se nombró como fiscal general del estado a César Augusto Peniche Espejel, un funcionario que ha hecho carrera primordialmente en las áreas de seguridad y justicia, habiendo fungido como delegado de la PGR en Chihuahua. Este nombramiento, junto con los ya mencionados, permitieron operar la impartición de justicia desde la lógica del Derecho y no desde el interés político.

Para formular las denuncias de los actos de corrupción y presentar a las personas responsables ante la autoridad, se hizo un análisis integral del *modus operandi* de la red de corrupción, que le permitiera al nuevo gobierno y a la fiscalía denunciar a las personas adecuadas por actos delictivos específicos. La Secretaría de la Función Pública y las demás entidades de la administración, a partir de las auditorías realizadas, acompañaron las denuncias con elementos probatorios.

Se abrió un espacio para la denuncia ciudadana anónima que contribuyó al conocimiento de más hechos de corrupción. Asimismo, en varios casos se utilizó de manera estratégica el criterio de oportunidad, lo que permitió obtener información para saber cómo operaba la red de corrupción, esclarecer hechos, sustentar acusaciones y establecer sanciones, respetando la autonomía de los órganos jurisdiccionales.

En la opinión pública se han dado posiciones divididas sobre el uso del criterio de oportunidad, ya que algunos consideran que se trata de una justicia selectiva que dota de impunidad a quien decidió colaborar, argumentando que ello es debido a las relaciones políticas del gobernador con esos personajes (Entrevista con Patricia Mayorga, (13/07/2020).

Quienes defienden esta medida señalan que la información obtenida permitió tener elementos para denunciar, enjuiciar y dictar orden de aprehensión al exgobernador y a muchos funcionarios más, incluidos los vínculos con funcionarios del gobierno federal y políticos en el ámbito nacional. Rocío Stefany Olmos, exsecretaria de la Función Pública en Chihuahua considera que el criterio de oportunidad es una buena herramienta porque permite la obtención de pruebas para fundamentar denuncias de quienes tienen una responsabilidad mayor, aunque admite que tiene un doble filo y que en su momento se puede dotar de impunidad a quien no se debe (Entrevista con Rocío Stefany Olmos, exsecretaria de la Función Pública del gobierno de Chihuahua, 2010).

Todas las acciones legales orientadas a combatir la impunidad por corrupción fueron coordinadas y se le asignó un nombre: “Operación Justicia para Chihuahua”.

Como resultado de todo este proceso, se han presentado hasta el momento 71 denuncias, 39 órdenes de aprehensión o autos de vinculación a proceso, incluyendo 20 contra el exgobernador, 17 sentencias condenatorias y se aseguraron 50 propiedades al exgobernador, con un valor de 500 millones de pesos, resarciendo a la hacienda pública 30 millones de pesos.

Por otra parte, la manera de operar del gobierno de Miguel Ángel Yunes y de las instituciones encargadas de procurar e impartir justicia fue muy diferente a la de Chihuahua. La principal oferta de su campaña fue también encarcelar al exgobernador, sin tener oportunidad de hacerlo, ya que después de su fuga, la extradición que se logró fue con base en una denuncia de la PGR. A Yunes Linares sólo le quedaba ir contra algunos miembros de su gabinete. Sin embargo, de manera estratégica, Javier Duarte había promovido una reforma constitucional para que el gobernador electo en 2016 sólo durara dos años, con el pretexto de emparejar las elecciones estatales y federales de 2018, de tal suerte que sólo tuvo dos años para documentar los desvíos de recursos de su antecesor y perseguir judicialmente a los funcionarios.

Al tratarse de una persecución de funcionarios públicos que pertenecían a un partido político, la lucha jurídica iba de la mano con negociaciones políticas extrajudiciales. El gobernador entrante actuó subordinando la estrategia jurídica a la estrategia política, evitando perseguir a algunos funcionarios por motivos políticos, tanto aquellos que necesitaba para poder obtener votos que le permitieran ganar las elecciones en el 2018, como aquellos que requería para perseguir posteriormente a Duarte. Por medios extralegales, que no pasaban por la denuncia ante la Fiscalía, sino que se daban en reuniones directas entre los presuntos implicados y el gobernador, se negociaba la entrega de bienes y dinero a cambio de la promesa de no llevarlos a la cárcel, además de exigirles colaboración para que participaran como testigos en las acusaciones contra Duarte y el resto de sus antiguos compañeros (*Formato7*, 2018).

Con el primero que negoció fue con el fiscal general del estado, Luis Ángel Bravo Contreras, designado recientemente por decisión de Duarte, y a quien aún le restaban siete años en el cargo. El gobernador electo logró persuadirlo para que renunciara, a cambio de no emprender ninguna acción legal contra él, acuerdo que más tarde sería roto, pues el exfiscal también fue acusado y detenido. En su lugar, estando ya en funciones, el Congreso nombró al abogado Jorge Winckler, quien públicamente era conocido como alguien cercano al gobernador. El nuevo gobernador movió también sus influencias para que se nombrara como presidente del Tribunal Superior de Justicia a un antiguo aliado suyo que había sido nombrado como magistrado sin tener ningún antecedente de carrera judicial.

Una vez aseguradas estas piezas estratégicas, se empezaron a dar las primeras detenciones. Previamente, el nuevo gobernador había pactado con algunos exfuncionarios duartistas, como fue evidente en el caso del excontralor general del estado Ricardo García Guzmán. Dicho funcionario, además de ocupar la Contraloría, es conocido por el cacicazgo que ejerce sobre el municipio de Pánuco. El nuevo gobernador, al pasar por ese municipio, arengó públicamente contra el funcionario y su familia, diciendo que los iban a sacar de ahí y que iban a enfrentar la justicia. Sin embargo, meses más tarde, el hijo del político

en cuestión, que había sido electo como diputado por el PRI, renunció a su partido y se sumó a las filas del PAN. Otro de sus hijos, que había sido electo presidente municipal, hizo lo mismo (*La Silla Rota*, 2019) .

Otro personaje involucrado en la trama de la corrupción con el que se dio una negociación política fue Vicente Benítez, quien había sido muy cercano a Javier Duarte, ocupando la Subsecretaría de Desarrollo Social y la Oficialía Mayor de la Secretaría de Educación. A pesar de estar identificado como uno de los principales responsables del desvío de recursos, el gobierno pactó con él. El funcionario señalado logró obtener una diputación local a través del Partido Nueva Alianza (Panal) durante el periodo en que estuvo como gobernador Yunes Linares, votando siempre a favor de las iniciativas del PAN, sin que fuera denunciado o se solicitara su desafuero.

De las y los funcionarios que sí fueron denunciados y detenidos, sólo cinco habían sido secretarios o tenían un cargo equivalente: un exsecretario de Finanzas, un exsecretario de Salud, el exsecretario de Seguridad Pública, el exfiscal Luis Ángel Bravo Contreras, la exdirectora de Comunicación Social y el exsecretario de Educación, que había sido a su vez gobernador sustituto de Javier Duarte cuando este dejó el cargo. En el caso del secretario de Seguridad Pública, además de la denuncia por enriquecimiento ilícito, le acumularon el delito de desaparición forzada. Fue denunciado y detenido también el exdirector de la Comisión de Agua del Estado de Veracruz y un funcionario de segundo nivel del llamado Seguro Popular.

Exhibir las propiedades incautadas, los derroches o excesos en que habían incurrido Javier Duarte y sus cómplices, se convirtió en una actividad prioritaria del gobierno de Yunes Linares. La esposa del exgobernador, Karime Macías, fue denunciada también, ya que había ordenado varias transferencias ilegales de recursos y simulado contratos con algunas de las empresas fantasma, en su función de presidenta del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). Sin embargo, de acuerdo con el testimonio de un funcionario actual de la Fiscalía General del Estado que pidió la protección de su identidad, las carpetas de investigación que se levantaron eran muy deficientes, ya que no pasaban de 60 fojas, mientras que la actual Fiscalía las ha ampliado, de tal suerte que el expediente sobrepasa las 1,600 fojas (Entrevista con funcionario de la fiscalía de Veracruz, 2020).

Cuando ya estaba por terminar su mandato, Yunes Linares, en una reunión con el Comité Ciudadano de Entrega-Recepción informó que se habían recuperado recursos que le fueron incautados a Javier Duarte y algunos exfuncionarios por un monto de 1,522 millones entre bienes inmuebles, bienes muebles y obras de arte, así como dinero en efectivo. En bienes inmuebles el monto ascendía a 617 millones, bienes muebles 39 millones, obras de arte 28 millones, 37 millones en bienes inmuebles en el extranjero y 798 millones en efectivo (*El Financiero*, 2018). Los recursos fueron recuperados por la vía de donaciones y devoluciones al gobierno. En una auditoría practicada por el Órgano de Fiscalización (ORFIS) a la Cuenta Pública 2018, en especial al Fondo de Bienes Recuperados, se señalaron irregularidades al no haber quedado consignado cuál era el origen de esos recursos (*El Universal*, 2019).

La persecución de Javier Duarte y su camarilla se convirtió en Veracruz en un objeto de disputa política entre Miguel Ángel Yunes y el panismo contra el partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), de cara a la nueva elección para gobernador que tuvo lugar en julio de 2018. Existen elementos para pensar que parte de las redes políticas

ligadas a Fidel Herrera y Javier Duarte dejaron de operar para el PRI y apoyaron a Morena, probablemente a cambio de impunidad para algunos exfuncionarios.

Después de que el nuevo gobierno entrara en funciones, en diciembre de 2018, al ganar Morena las elecciones federales y estatales, se generó una tensión entre el fiscal Jorge Winckler y la nueva administración, ya que el primero se mantuvo casi ocho meses después de que tomara posesión el nuevo gobernador Cuitláhuac García Jiménez. Para el gobierno morenista resultó muy incómodo tratar con un fiscal que políticamente era leal al anterior gobernador, así que se propusieron destituirlo cuanto antes. Lo primero que intentaron fue un juicio político; sin embargo, Morena y sus partidos aliados no reunieron los votos suficientes; meses después, de manera ilegal, la diputación permanente, sin tener atribuciones para ello, destituyó al fiscal y, por la vía de los hechos, el gobierno del estado, con el uso de la fuerza pública, se apropió de las instalaciones de la Fiscalía, designando provisionalmente a una encargada vinculada al secretario general de gobierno.

A las pocas semanas de haber tomado posesión el gobierno encabezado por Morena, empezaron a fluir las resoluciones de los juicios de amparo presentados por los exfuncionarios detenidos, anulando la prisión preventiva a que estaban sometidos y otorgándoles el beneficio de seguir el juicio en libertad. Para algunos, esto era una señal clara de que Morena estaba retribuyendo el apoyo que recibieron en las elecciones para derrotar a Miguel Ángel Yunes Márquez, hijo del gobernador saliente. El gobernador Cuitláhuac García, en cambio, señalaba que la liberación de los exfuncionarios acusados de corrupción se debía al mal trabajo del fiscal y a la mala integración de las carpetas de investigación, y todo indica que a ninguno le faltaba la razón.

**Cuadro 1** Concentración de resultados de combate a la corrupción

Estado	Funcionarios denunciados	Detenidos	Sentenciados	Funcionarios con amparo concedido	Recursos resarcidos
Chihuahua	71	37	17 (condenatorias)	8	\$530,000,000
Veracruz	13	8	1 (absolución)	8	\$1,522,000,000

**Fuente:**  
Elaboración propia con datos del Gobierno del Estado de Chihuahua y *El Universal*.

## FACTORES CAUSALES QUE EXPLICAN LOS DISTINTOS RESULTADOS

En este apartado abordaremos el análisis de lo que, a nuestro juicio, constituyen los factores causales que explican por qué se dieron mejores resultados en el combate a la impunidad por delitos de corrupción en el estado de Chihuahua que en Veracruz, en el periodo estudiado. Las hipótesis que manejamos tienen que ver con dos elementos básicos, a saber:

*La existencia de mayor autonomía de las instituciones de justicia de Chihuahua con respecto a Veracruz, producto de las diferentes trayectorias del sistema político y de la configuración de un sistema de partidos más competitivo*

En efecto, los regímenes políticos subnacionales de Chihuahua y Veracruz han seguido trayectorias diferentes, relacionadas con el entorno social, geográfico, económico, cultural

y político. Mientras en el primero se gestó un sistema de partidos competitivo desde aproximadamente 1983, cuando el Partido Acción Nacional ganó los ayuntamientos de las principales ciudades: Juárez, Chihuahua, Parral y Delicias (Aziz Nassif, 1987: 32), en Veracruz se presentó una situación similar hasta 1997, cuando el PAN y el PRD arrebataron también las principales ciudades al otrora partido hegemónico. Más adelante, en 1986, se dio una elección bastante competitiva por la gubernatura en Chihuahua entre el PRI y el PAN, cuando se habló de que se había cometido un fraude electoral en contra del segundo, arrebatándole la gubernatura a Francisco Barrio Terrazas (Molinar Horcasitas, 1987). Esta situación se revirtió en 1992 cuando, por primera vez en la historia contemporánea del estado de Chihuahua, se dio un proceso de alternancia en la gubernatura, ganando la elección Francisco Barrio.

En Veracruz, en cambio, la alternancia en el poder político llegaría muy tarde, hasta 2016, cuando el PAN, en alianza con el PRD, llevó a la gubernatura a Miguel Ángel Yunes Linares.

El sistema de partidos también ha sido diferente. Mientras que en Chihuahua desde 1983 se fue consolidando un sistema bipartidista basado en el PRI y el PAN, en Veracruz se fue conformando un sistema de pluralismo moderado, con un mayor peso del PRI, del PAN, el PRD y los partidos de izquierda que le antecedieron.

En Veracruz, a pesar de que en 1997 el PRD y el PAN le arrebataron al PRI los ayuntamientos de las principales ciudades y la derrota del PRI parecía algo inminente en las elecciones del siguiente año, no ocurrió así. El PRI ganó nuevamente la gubernatura en 1998 y la mayoría en el Congreso, con un contrapeso significativo del PAN y un giro del PRD que lo devolvió a las épocas anteriores, cuando la representación de la izquierda era poco más que marginal.

La alternancia que se dio en el ámbito federal con la llegada al gobierno de Vicente Fox y el PAN, no fue suficiente para apuntalar la candidatura de este partido a la gubernatura en 2004, aunque se presentó una elección muy competida entre el candidato del PRI Fidel Herrera Beltrán y el candidato del PAN, Gerardo Buganza Salmerón. Esto se tradujo en la existencia de un gobierno dividido, en el que el gobernador del estado no contaba con mayoría en el Congreso.

En las elecciones intermedias de 2007, el PRI ganó en 29 de los 30 distrito electorales y la absoluta mayoría de las presidencias municipales, regresando a la época del partido hegemónico. En 2010, aunque se dio una elección competida entre Javier Duarte por el PRI y Miguel Ángel Yunes por el PAN, ganó el primero, a pesar de que el segundo contaba aparentemente con el apoyo del presidente Felipe Calderón.

En la elección de 2016 se modificó significativamente el sistema de partidos en Veracruz, manteniendo un pluralismo moderado con tres partidos fuertes, pero con la irrupción de Morena como tercera fuerza en ese momento, desplazando al PRD.

Los resultados de la elección en 2018 convirtieron momentáneamente a Morena en una especie de nuevo partido hegemónico, con la competencia del PAN únicamente y la significativa reducción de votos del PRI, pero ello puede resultar engañoso en la medida en que varios grupos ligados a este partido operaron para Morena, quedando la incertidumbre de si se repetirá ese comportamiento en los próximos comicios. El traslado de votos del PRI a Morena puede deducirse del hecho de que, en las elecciones de 2016, el

PRI y sus aliados obtuvieron 928,249 votos, cuando arrastraban el costo de la corrupción de Duarte, mientras el PAN tuvo 1,054,733 y Morena 809,626. En cambio, en 2018, Morena tuvo 1,667,239 votos, el PAN 1,453,938 y el PRI sólo alcanzó 528,663 votos, muy por debajo de sus niveles históricos, perdiendo 400 mil votos (OPLE Veracruz, 2020).

En el caso de Chihuahua, a pesar de que en el periodo de 1992-1998 se dio una buena gestión de acuerdo con Aziz Nassif (2000), ciertos factores relacionados con la ausencia de sensibilidad para los problemas sociales, y el hecho de haberse configurado un gobierno dividido en la legislatura de 1995-1998, influyeron para que en 1998 el PRI recuperara la gubernatura en la persona de Patricio Martínez García.

En las elecciones de 2004, obtuvo nuevamente el triunfo el PRI, coaligado con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido del Trabajo (PT), quienes postularon a José Reyes Baeza Terrazas.

Sin duda, para este periodo, el fenómeno que llamó la atención fue la tendencia creciente al incremento de los feminicidios de Ciudad Juárez, ameritando que el estado mexicano y las autoridades de Chihuahua en conjunto fueran condenadas por diversas instituciones internacionales como corresponsables de dichos delitos por su incapacidad para brindar seguridad a las mujeres y castigar a los culpables.

A pesar de todo, en 2010 volvió a ganar las elecciones el PRI, postulando a César Duarte Jáquez.

De acuerdo con De la Peña (2017), mientras en Chihuahua se pasó de un número efectivo de partidos de 2.02 en 2010 a 3.22 en 2016, en Veracruz se pasó de 2.56 a 3.4 en el mismo periodo.

La composición del Congreso en las sucesivas legislaturas en ambos estados ha permitido la intromisión total del Poder Ejecutivo en el Poder Legislativo, sobre todo, en lo relativo al nombramiento de los magistrados que integran el TSJ. En Chihuahua, por ejemplo, el diputado de la legislatura 2010-2013 Gabriel Humberto Sepúlveda Reyes, fue designado magistrado de la sala de lo contencioso administrativo, violando lo dispuesto en el artículo 104 fracción V, que establece que debe haber transcurrido como mínimo un año después de ocupar un cargo político o administrativo, para que pudiera aspirar a dicha posición. En diciembre de 2015, el pleno del TSJ lo nombró presidente de esa instancia.

En Veracruz ha venido ocurriendo lo mismo desde hace ya varios años. Ha sido recurrente el nombramiento de magistrados cuyo único mérito es contar con una carrera política en las filas del PRI, aunque también algunos funcionarios del PAN han sido designados, sobre todo, como consejeros de la judicatura. Con el gobierno de la coalición PAN-PRD que inició funciones en diciembre de 2016, no cambiaron las cosas. El gobernador Yunes Linares movió sus influencias para que fuera designado como presidente del TSJ un viejo aliado suyo, cuyo nombramiento como magistrado tampoco estaba respaldado en una carrera judicial. Además, el titular del Ejecutivo presentó una iniciativa de reforma constitucional que establecía como límite de edad para ejercer como magistrado o juez, tener cuando más 70 años, con lo que fueron obligados a renunciar 13 magistrados que rebasaban la edad, permaneciendo vacantes por un largo periodo esos cargos, incluso después de haber concluido el periodo de gobierno de Yunes Linares.

Con el gobierno encabezado por Morena, las cosas continuaron igual, ya que designó a los 13 magistrados faltantes, con base en un criterio de cuotas entre los diferentes partidos y grupos políticos, sin que ninguno de ellos contara con antecedentes de carrera judicial.

Otra intromisión por parte del poder ejecutivo y del Poder Legislativo en el Poder Judicial se dio recientemente, al designar a seis nuevos magistrados del TSJ. Cuatro de los magistrados a quienes se sustituía, habían cumplido su primer periodo de 10 años. La ley establece que podían ser ratificados para un nuevo periodo si el pleno del congreso, con mayoría calificada de dos tercios, así lo decidía. Los cuatro magistrados, sabiendo que eran identificados como afines a quienes anteriormente ejercieron el poder, decidieron renunciar a ejercer ese derecho. Otros dos, que cumplían 70 años, se ampararon y la justicia federal les otorgó el amparo, de tal manera que la autoridad judicial los faculta para seguir ejerciendo el cargo. No obstante, Cuitláhuac García presentó la terna para designar a los seis magistrados, aprobándolo así el congreso, desestimando la resolución de los juicios de amparo expedida por jueces federales, que protege los derechos de los dos magistrados que cumplieron 70 años.

En el caso del Sistema Estatal Anticorrupción las cosas no van mucho mejor. En los dos estados se dieron problemas, especialmente con el nombramiento de los magistrados del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa (TEJA). En Chihuahua uno de los tres integrantes fue cuestionado por estar identificado públicamente como militante del PAN, dándose el mismo caso en Veracruz, donde el exgobernador Yunes Linares colocó a quien fuera su secretario particular como magistrado del TEJA. Por lo que hace al nombramiento del fiscal anticorrupción, se dieron más problemas en Veracruz, debido a que el primer fiscal fue designado sin cumplir con el requisito de ser aprobado por las dos terceras partes del total de los integrantes del congreso. El aspirante que tuvo el mayor número de votos, Marcos Even Torres Zamudio, sólo reunió 27, mientras que se requerían 34 para cumplir con el requisito de los dos tercios. No obstante, fue impuesto en su cargo sin cumplir con los procedimientos establecidos. Una vez que llegó al poder Morena, se hizo un nuevo nombramiento del fiscal anticorrupción, resultando electo también alguien políticamente identificado con ese partido. Para ilustrar la perspectiva comparativa presentamos de manera resumida lo anteriormente expuesto en el siguiente cuadro:

**Cuadro 2** Trayectoria del sistema político y niveles de autonomía de fiscalía, Poder Judicial, sistema anticorrupción y órganos autónomos

Atributo	Chihuahua	Veracruz
Trayectoria del sistema de partidos (1980–2019)	De bipartidismo a pluralismo moderado	Pluralismo moderado
Número efectivo de partidos 2010	2.02	2.56
Número efectivo de partidos 2016	3.22	3.4
Capacidad de designación del procurador o fiscal por el Ejecutivo	Alta	Alta

**Cuadro 2** Trayectoria del sistema político y niveles de autonomía de fiscalía, Poder Judicial, sistema anticorrupción y órganos autónomos (*continuación*)

Atributo	Chihuahua	Veracruz
Capacidad de designar magistrados del Tribunal Superior de Justicia por el Ejecutivo	Alta	Alta
Capacidad de designar titulares de los órganos autónomos por el Ejecutivo	Alta	Alta
Capacidad de designar magistrados del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa por el Ejecutivo	Alta	Alta
Capacidad de designar fiscal anticorrupción por el Ejecutivo	Alta	Alta
Nivel de autonomía de la fiscalía	Bajo	Bajo
Nivel de autonomía del Poder Judicial	Bajo	Bajo
Nivel de autonomía del Sistema Estatal Anticorrupción	Medio	Medio

**Fuente:**  
Elaboración propia.

Como conclusión para este apartado, podemos decir que en el periodo que estamos estudiando, no ha habido autonomía de las instituciones encargadas de procurar e impartir justicia en ambos estados, y que esta apenas se empieza a perfilar en todo caso, en la manera en que se ha tratado de combatir la impunidad por los actos delictivos encuadrados en una corrupción de tipo sistémico en Chihuahua, donde ahora, para designar a los magistrados del TSJ, se requiere que los aspirantes presenten primero un examen de conocimientos, de acuerdo con lo que dispone el artículo 101 de la Constitución de ese estado.

La autonomía de los poderes o de las instituciones, entendida como la “potestad de darse a sí mismos las normas, así como la capacidad de libre albedrío y mando propio, autonomía presupuestal, financiera, jurídico-política” (Pedroza de la Llave, 2002: 176), depende no sólo de las leyes e instituciones formales, sino también de los comportamientos y las estrategias de los actores, así como de las capacidades de beneficios y amenazas que tienen cada uno de ellos. Si bien el Poder Ejecutivo siempre dispone mayores capacidades, porque administra los recursos económicos y dispone de la fuerza pública, por ejemplo, siempre está la posibilidad de hacer valer las convicciones propias. Por el contrario, aún si la ley promueve y protege la autonomía, el comportamiento de los actores puede traicionar el espíritu de la norma. Tanto en el caso de Chihuahua como el de Veracruz hemos visto que los políticos de los partidos de oposición y los titulares de los poderes y de algunos órganos autónomos cedieron la capacidad que tenían de oponerse y cuestionar los actos de corrupción durante un tiempo, a cambio de obtener beneficios personales. Por ello, la única manera de combatir la impunidad, en la medida en que se haya tenido esa convicción, se dio a condición de subordinar a los integrantes de los poderes y los órganos autónomos, a la voluntad del Ejecutivo, si bien, hubo mucho mayor cuidado de las formas

en el caso de Chihuahua que en Veracruz, así como mayores capacidades institucionales para hacerlo, cuestión que abordaremos a continuación.

## LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LA FISCALÍA Y EL PODER JUDICIAL EN CHIHUAHUA Y VERACRUZ

### *Surgimiento y evolución del concepto*

Cuando hablamos de capacidades institucionales nos referimos “Al conjunto de competencias, relaciones, funciones, reglas, rutinas y recursos que disponen las instituciones para mejorar el desempeño de la acción pública” (Valenzuela, 2012: 127). Este concepto ha evolucionado desde una perspectiva donde los procesos decisivos son los únicos importantes, pasando por otra que toma en cuenta la comparación de las organizaciones de igual o diferente tamaño —lo que permite comprender las reglas formales e informales desde donde interactúan— por lo que su evolución está vinculada a la forma en la cual concebimos las instituciones, ya sea que se les entienda como “el conjunto de rutinas, procedimientos, convenciones, estrategias, formas organizativas y tecnologías en torno al cual se construye la actividad política junto a las creencias, códigos, culturas y conocimientos que rodean, contradicen y consolidan los papeles y rutinas” (March y Olsen, 1997); o bien, como “el conjunto de reglas formales e informales que moldean las decisiones e imponen restricciones a los agentes con el objetivo de reducir la incertidumbre” (North, 2006).

El concepto de capacidades institucionales nace con la crisis del Estado en su acepción weberiana, que lo concibe como la institución que ejerce —con éxito— el monopolio de la violencia legítima, y el surgimiento de lo que podemos llamar Estados posmodernos o neoliberales. El Estado fue progresivamente “vaciado”, socavando no sólo la rapidez con la cual podía responder, sino su propia capacidad de respuesta (Kim, 2007). Unida esta situación a los cambios provocados por la modernización, que tecnificaban los procesos de administración pública para aumentar exponencialmente las capacidades humanas y organizacionales, se dio la tecnificación de los procesos de gobierno, sin que a su vez hubiera cambios culturales en los procesos de gestión y relación con los ciudadanos.

Estas condiciones erosionaron por tanto la noción de legitimidad como viabilidad estatal, para reducir al Estado a su función reguladora. Es entonces cuando se crea este nuevo concepto que ha sido interpretado de diferentes formas a lo largo de los años, dependiendo tanto de las necesidades históricas como de los marcos epistémicos en los cuales se desarrollan las necesidades de la sociedad.

Por lo tanto, la capacidad institucional no se reduce al aparato organizacional (agencias gubernamentales) sino al ámbito institucional, es decir, a los procesos, prácticas, actividades y expectativas, en una palabra, a la gobernanza. Esta capacidad institucional ha sido clasificada por diversos autores en categorías como “capacidad indicada”, “capacidad efectiva” y “capacidad como proceso”.

La *capacidad indicada* alude al potencial para cumplir con las tareas; autores como Migdal (1988) la definen como el poder de utilizar los órganos del Estado para hacer los cambios decididos por la sociedad.

La *capacidad efectiva*, ha sido desarrollada por Reppeto (2004), para quien la aptitud de las instancias gubernamentales va de la mano con las capacidades de quienes se encargan de hacer las políticas, los medios con que cuentan y las reglas de operación. Otros autores que hablan de la capacidad efectiva son Hilderbrand y Grindle (1997), y Ospina (2002) quienes la entienden como la habilidad de desempeñar sus funciones con efectividad, eficiencia y sustentabilidad.

Por su parte, la *capacidad como proceso* se define por los esfuerzos para mejorar la capacidad. Para Weiss (1998) es la capacidad transformativa del Estado, para adaptarse a lo nuevo y atender a las presiones externas. Chávez y Rayas (2006) la comprenden como el desarrollo estructural de una institución para asumir sus responsabilidades a corto, mediano y largo plazo; es decir, eficacia y eficiencia, y para Willems (2004) es la habilidad de las instancias gubernamentales para mejorar sus funciones y lograr objetivos, así como movilizar y adaptar las instituciones para dar respuesta a los problemas públicos.

Estas tres formas de entender la capacidad institucional nos indican que una evaluación no se limitará al aparato organizacional sino que debe incluirse el contexto institucional y el entorno económico, político y social.

Para evaluar la capacidad del Estado tenemos que comprender sus componentes administrativo y político.

El aspecto administrativo hace alusión a las habilidades burocráticas del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales, sus recursos humanos y su organización; por otra parte, el aspecto político se refiere a la interacción política entre los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y el contexto internacional.

En este sentido, es la capacidad administrativa y la capacidad política las que constituyen los pilares de la capacidad institucional.

La capacidad institucional comprende diferentes niveles. Para Hilderbrand y Grindle (1997) estos niveles son: los recursos humanos dentro de la organización; la organización misma; el conjunto de organizaciones trabajando juntas; el contexto institucional del sector público; y el entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca el sector público.

Forss y Venson (2002) siguen esta línea de cinco niveles, pero hacen una división entre niveles micro y macro. El individuo se refiere al nivel micro y la organización al nivel meso, mientras que la red de instituciones, el gobierno público y las prácticas sociales son niveles macro.

El nivel micro es el del recurso humano, comprende las habilidades y aptitudes de los individuos con funciones dentro de una organización y constituye la base del éxito o fracaso de cualquier acción o política, pero sus acciones no son suficientes para lograr capacidad institucional relevante.

El nivel meso se centra en la organización; es decir, en su capacidad de gestión, su área de intervención, su capacidad de construir y mejorar el desempeño de tareas y funciones específicas y de resolver problemas. El análisis de la organización se relaciona con el liderazgo, los sistemas de comunicación y coordinación y las estructuras internas.

El nivel macro representa la capacidad de las instituciones y su entorno económico, político y social, así como la relación entre el régimen político con el resto de los actores. En este nivel los individuos y organizaciones están inmersos en redes de organizaciones

dentro de un contexto institucional más amplio; por lo tanto, el éxito político depende de las instituciones y el entorno político, económico y social dentro del cual se enmarca el sector público así como las redes, organizaciones e individuos que se encuentran en el mismo.

Esta perspectiva sistémica permite enlazar las dinámicas entre individuos y estructura estatal, integrando los niveles micro (recursos humanos) con los meso (interorganizacionales) y los macro (interinstitucionales) en la creación de las capacidades institucionales (Zurbriggen, 2006).

Las evaluaciones de capacidad institucional deben hacerse conforme a este conjunto de elementos, considerando el análisis de sus representantes, sus limitaciones, su capacidad administrativa y su capacidad política. Seleccionar estos problemas nos permite realizar un escrutinio de la capacidad institucional de un gobierno en su entorno específico.

#### COMPARACIÓN DE DESARROLLO INSTITUCIONAL ENTRE CHIHUAHUA Y VERACRUZ

En función de lo anteriormente expuesto, tenemos los elementos para analizar los niveles de capacidad institucional, de acuerdo con la ya mencionada clasificación: micro, meso y macro, identificando las diferencias entre las dos entidades federativas.

A nivel micro, pese a que tanto Veracruz como Chihuahua padecen por la ausencia de un servicio de civil carrera lo mismo en la administración central que en los organismos autónomos y sus universidades locales, las diversas entrevistas realizadas a personajes clave en el combate a la corrupción nos permiten constatar que uno de los logros del gobierno de Chihuahua ha sido apostar por la profesionalización de la fiscalía y del Poder Judicial, y colocar en puestos clave a personas con estudios especializados en derecho, gestión y administración pública así como a egresados de las universidades públicas que conocen bien el nuevo sistema penal acusatorio en vez de colocar simplemente a los adherentes a una postura política en particular. Este nuevo perfil de funcionarios demuestra que existen intentos conscientes y consistentes por construir y mejorar las capacidades institucionales existentes, como lo señala el testimonio de un reconocido investigador del sistema judicial en Chihuahua (Entrevista con Alberto Toledo Urbina, 2020).

En el nivel micro se han desarrollado algunas capacidades institucionales en Veracruz, sobre todo en el Poder Judicial, a raíz de la puesta en marcha del sistema penal acusatorio, que ha dado lugar a procesos de capacitación y profesionalización, aunque los esfuerzos iniciales han disminuido en las últimas administraciones (Andrade Guevara, 2018).

A nivel meso, podemos ver la forma en la cual se construyen y mejoran las capacidades institucionales, lo cual podemos comprobar por ejemplo, en el hecho de que en los diversos juicios a que se sometieron los funcionarios acusados de corrupción hubo respeto al debido proceso. En los procesos que se han dado de 2016 a 2019, en Chihuahua el porcentaje de funcionarios al cual se les respetaron sus garantías fue de 82%, mientras que en Veracruz fue de 50%: la ausencia de tortura, aislamiento e incomunicación fue de 100% en Chihuahua mientras que en Veracruz fue de 70%.

A nivel macro, un análisis de las capacidades institucionales de los aparatos de justicia nos muestra que en Chihuahua se encuentran más consolidadas respecto a Veracruz. Ello se muestra, por ejemplo, en la notoria disparidad en el presupuesto *per cápita* destinado a la Fiscalía General del Estado en Chihuahua y Veracruz, destinando respectivamente

655.06 y 175.79 pesos. Esta disparidad es aún mayor al observar el número de agentes del ministerio público por habitantes, teniendo Chihuahua 3.9 agentes por cada cien mil habitantes contra los 0.3 por la misma proporción en el caso de Veracruz. Lo mismo ocurre con la cantidad de policías ministeriales por cada cien mil habitantes: 32.6 contra 0.7. Por lo que hace al número de peritos la diferencia es igualmente considerable, con 6.2 y 3.4 por las mismas proporciones de habitantes. Acaso la única cifra donde podemos ver un nivel bastante similar es en la lamentable proporción de impunidad: 94.6% contra 99.8% para Chihuahua y Veracruz respectivamente (México Evalúa, 2019).

Por otra parte en las instituciones del Poder Judicial, manteniendo la misma tasa por cada cien mil habitantes, la proporción de jueces en el Sistema Penal Acusatorio es de 2.5 y 0.5 en Chihuahua y Veracruz, mientras que la diferencia entre defensores públicos es de 3.5 contra 0.5 en ambas entidades federativas.

¿Qué significan estos datos? Que esta mayor consolidación de las capacidades institucionales de Chihuahua con respecto a Veracruz tanto en la Fiscalía como en el Poder Judicial tiene una relación directa, tanto con el porcentaje de carpetas de investigación iniciadas respecto del número de denuncias, como en las sentencias que se logran dar al terminar las investigaciones, siendo que Chihuahua tiene 77.5% en carpetas de investigación y 9.9% de sentencias, contra un 18.6% de carpetas de investigación y 3% en el caso de Veracruz (México Evalúa, 2019). Si bien, los números de Chihuahua están muy lejos de representar un nivel óptimo, su desarrollo se encuentra más consolidado que el caso veracruzano.

En el caso de los sistemas estatales anticorrupción la inversión necesaria para consolidar y fortalecer estas instituciones se encuentra bastante nivelada. La inversión veracruzana es incluso superior ya que el gobierno de Chihuahua invirtió 16 millones 700 mil pesos mientras el gobierno de Veracruz invirtió 18 millones 500 mil pesos; sin embargo, la institución chihuahuense ha emitido recomendaciones públicas no vinculantes realizadas por el comité coordinador sobre políticas públicas para prevenir la corrupción, algo que el Sistema Estatal Anticorrupción en Veracruz no ha logrado aún.

Donde la desproporción es enorme es en el avance de la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, ya que si bien el gobierno de Veracruz logró implementar 238 puntos de 800 posibles, el gobierno de Chihuahua le lleva la gran ventaja con un nivel de avance de 563, una enorme diferencia.

Como ya mencionamos ninguna de estas entidades federativas cuenta con un Servicio Civil de Carrera, si bien, disposiciones como las que existen en Chihuahua para designar a magistrados y jueces, con base en examen de conocimientos, apuntan a una profesionalización plena de la procuración e impartición de justicia.

Todos estos datos nos permiten señalar que tanto en el nivel de la preparación y formación de los funcionarios públicos, como en el de las dinámicas interorganizacionales y el trabajo conjunto de las instituciones, existe una mayor capacidad institucional en Chihuahua.

Si analizamos los datos desde el concepto de capacidad sostenible podemos sostener que en las instituciones judiciales de Chihuahua hay un mayor nivel de desarrollo humano al enfocarse en elevar los perfiles de los funcionarios clave así como al fortalecimiento organizacional en los procesos de gestión. Algunas de las reformas institucionales em-

prendidas han posibilitado una mejor atención a la ciudadanía, elevando la capacidad de respuesta a la demanda de justicia, aún cuando las tasas de impunidad se alejan con mucho de lo que podría considerarse un resultado óptimo.

El análisis de las capacidades institucionales puede ayudar también a identificar algunos cambios no sólo en el aparato administrativo sino en el ámbito de las relaciones del Estado con la sociedad en su conjunto. En general podemos ver que el gobierno de Chihuahua ha logrado resolver algunos problemas públicos relacionados con dos responsabilidades sustantivas como garantizar la seguridad y el acceso a la justicia en mayor medida que Veracruz, seguramente no de la forma más satisfactoria posible, logrando cierto nivel de autonomía institucional, quedando pendiente el mejoramiento de su capacidad para relacionarse con redes de organizaciones públicas y privadas, consolidando el pluralismo.

Continuando el análisis de estos datos, ahora desde el concepto de capacidad indicada, es importante destacar que la apremiante necesidad de la sociedad para hacer cambios en las instituciones estatales ha sido mayormente logrado en Chihuahua que en Veracruz, si bien en ningún caso al nivel deseado. La mayor movilización ciudadana en Chihuahua permitió acelerar e iniciar antes que en cualquier país la reforma del sistema de justicia penal que, entendido en su integridad, ha implicado la reforma de varias instituciones: el aparato policial, el Ministerio Público, el Poder Judicial, la defensoría pública, las comisiones de derechos humanos, contribuyendo además a la construcción de una cultura pública diferente, respecto de la justicia y la legalidad. La visibilidad que ha cobrado la actuación de las instituciones judiciales ha posibilitado que se le canalicen más recursos a estas instituciones y se valore más su importancia, dotándolas de instalaciones más dignas.

Enfocando el análisis de estos datos desde la capacidad efectiva se puede notar también la diferencia en la forma en que los gobernadores decidieron intervenir en estas instituciones y en el nombramiento de funcionarios clave para el combate a la impunidad. Las mayores capacidades institucionales de Chihuahua permitieron al gobernador Corral descansar buena parte de las acciones legales en las instituciones judiciales y en el personal formado en ellas, sin tener que concentrar en sus manos todo el proceso como ocurrió en Veracruz, donde, debido a los menores márgenes de autonomía de las instituciones judiciales, el personal que se iba formando en el nuevo sistema de justicia, era sustituido por nuevo personal conforme se cambiaba de gobernador, impidiendo con ello, que los cuadros capacitados permitieran consolidar el nuevo sistema de justicia.

Por último, al analizar estas capacidades institucionales como un proceso podemos ver como las instituciones estatales en Chihuahua lograron adaptarse a los cambios requeridos y a las presiones externas, años antes que las instituciones veracruzanas, logrando gracias a ello, mayores y mejores resultados. Para mayor claridad presentamos en el siguiente cuadro comparativo los datos anteriormente expuestos:

**Cuadro 3** Comparación de capacidades institucionales de la Fiscalía, el Poder Judicial y el Sistema Estatal Anti-corrupción

Variable	Tipo	Indicadores	Información Chihuahua	Información Veracruz
1.1 Capacidades institucionales de la Fiscalía General del Estado	Endógena	Presupuesto per cápita (pesos).	655.06	175.79
		Núm. de Agentes del MP por 100 mil hab.	3.9	0.3
		Policias Ministeriales	32.6	0.7
		Peritos	6.2	3.4
		Índice de impunidad	94.6	99.8
1.2 Capacidades Institucionales del Poder Judicial	Endógena	Jueces en el SPA. Por 100 mil hab.	2.5	0.5
		Defensores públicos	3.5	0.5
1.3 Sistema Estatal Anticorrupción	Endógena	Presupuesto (pesos)	16,700,000.00	18,500,000.00
		Recomendaciones públicas no vinculantes realizadas por el Comité Coordinador sobre políticas públicas para prevenir la corrupción	1	0
		Propuestas de proyectos de los comités de participación ciudadana para mejorar la coordinación interinstitucional, reformar la legislación, mecanismos de denuncia y queja ciudadana, así como de vinculación con la sociedad civil	0	0
1.4 Índice de Estado de Derecho en México (WJP), factores justicia civil y justicia penal	Endógena	Índice de Estado de Derecho en México (WJP), factores justicia civil y justicia penal	.37	.39
1.5 Ranking de avance en la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal	Endógena	Ranking de avance en la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal	3 (563 de 800)	29 (238 de 800)
1.7 Existencia de Servicio Civil de Carrera	Endógena		No	No
Fiscalía	Endógena		Sí	Sí (pero no opera en la práctica)
Poder Judicial	Endógena		No	Sí (pero no opera en la práctica)
Sistema Estatal Anticorrupción	Endógena		No	No

**Cuadro 3** Comparación de capacidades institucionales de la fiscalía, el Poder Judicial y el Sistema Estatal Anti-corrupción (*continuación*)

Variable	Tipo	Indicadores	Información Chihuahua	Información Veracruz
Porcentaje de carpetas de investigación iniciadas respecto del número de denuncias	Endógena		67.5	18.6
Con sentencia			9.9	3.0

**Fuentes** México Evalúa (2019), World Justice Project (2020) y Transparencia Internacional (2019).

### CUMPLIMIENTO AL DEBIDO PROCESO

El derecho a un debido proceso, componente fundamental a su vez, del derecho más general de acceso a la justicia, es un principio constitutivo fundamental de un Estado de Derecho. La posibilidad de su garantía reside en la existencia de los pilares que son característicos de un ordenamiento de esa naturaleza: división y autonomía de los poderes, autonomía de la función jurisdiccional, autoridades electas democráticamente, cumplimiento del principio de legalidad, capacidad de garantizar materialmente el derecho a la justicia, entre otros (García Ramírez, 2006).

El debido proceso “busca confirmar la legalidad y correcta aplicación de las leyes, dentro de un marco mínimo de respeto a la dignidad humana, tratando de mantener un justo equilibrio entre la libertad individual, el interés general y el derecho de las víctimas” (Rodríguez Rescia, 1998: 328). El debido proceso comprendería entonces, un conjunto de principios: el derecho general de acceso a la justicia, el derecho y principio general de igualdad, justicia pronta y cumplida (independientemente de la complejidad del asunto), el derecho a la legalidad, el derecho de defensa, a ser asistido por un traductor en su caso, principio de intimación y de imputación (conocer las razones de la detención y derecho a ser notificado sin demora), concesión del tiempo y medios para la preparación adecuada de la defensa, integridad física y psíquica de las personas, acceso irrestricto a las pruebas de cargo, derecho a no ser obligado a declarar en contra de sí mismo, derecho a que el proceso sea público, derecho a un juez regular, derecho a la presunción de inocencia, entre otros; todo ello, de acuerdo con la Convención Americana de Derechos Humanos.

En los procesos que se siguieron a los funcionarios imputados por delitos asociados con hechos de corrupción, se dieron algunos casos en los que no se cumplió con los principios mencionados anteriormente, particularmente en el caso de Veracruz, donde, siendo menor el número de funcionarios denunciados y procesados, hubo un mayor porcentaje de violaciones al debido proceso, con respecto al estado de Chihuahua, teniendo que ser subsanadas estas violaciones por el Poder Judicial de la Federación. A continuación se presentan dos cuadros en los que se consignan los datos de los funcionarios procesados, señalando si hubo violaciones al debido proceso.

**Cuadro 4** Funcionarias y funcionarios acusados por corrupción Chihuahua

Nombre	Cargo	Delitos imputados	Respeto al debido proceso	Núm. de causa penal	Resolución del juez	Resolución de amparo
César Duarte Jáquez	Gobernador	Fraude, peculado agravado, peculado electoral por PGR	Sí	780/2017 1841/17 11 causas penales, federales, estatales y una por FEPADE, además de juicio político 457/2017. Desvío de recursos públicos al PRI por 15 millones en 2015 (interpuesta por la FEPADE)	El juez de control del Centro de Justicia Penal Federal de Chihuahua, Eduardo Javier Sáenz Torres negó la orden de aprehensión derivada de la causa penal 457/2017	Juez federal René Ramos Pérez concede amparo sobre causa penal 780/2017. Con sentencia 1851/2017 "Concede amparo en virtud de que la orden de captura se emitió por una autoridad incompetente, puesto que al ser sujeto pasivo del ilícito de peculado la federación, el conocimiento del asunto compete a un juez federal". Gobierno del estado presentó recurso de revisión. 686/2017  Tribunal Colegiado de Circuito negó amparo contra aseguramiento de rancho "El Saucito". Otorgó otro por una causa penal por el desvío de 2.4 millones de pesos, porque se presentaron testigos anónimos y no se justificó dicha medida por la FGE, ya que ello sólo es procedente para delitos relacionados con la delincuencia organizada.
Javier Garfio Pacheco	Secretaría de Obras Públicas	Peculado (venta de terrenos por debajo de su valor catastral)	Sí	727/2017	Juez de Control Alejandro Legarda Carreón Sentenció a tres años de prisión, multa de \$435,400.00 y reparación del daño. Inhabilitación por tres años. Dado que aceptó colaborar se le otorgó la libertad condicional. Estuvo detenido siete meses. Fue el primer sentenciado. Se logró el resarcimiento del daño, al ser devueltos los terrenos	No existe registro de amparo.
Gerardo Villegas Madriles	Director de Administración de la Secretaría de Hacienda	Simulación de contrato por servicios con empresa	Sí	1841/2017 1232/2018	Pendiente	Cambio de medidas cautelares a arresto domiciliario, debido a contingencia COVID-19
Fidel Pérez Romero	Secretario de Trabajo y Previsión Social	Fraude	Sí	19/2019	Pendiente	No existe registro de amparo. Testigo protegido.

**Cuadro 4** Funcionarias y funcionarios acusados por corrupción Chihuahua (*continuación*)

Nombre	Cargo	Delitos imputados	Respeto al debido proceso	Núm. de causa penal	Resolución del juez	Resolución de amparo
Mario Trevizo Salazar	Secretario de Duarte	Fraude, incumplimiento de un deber legal	No	N/D	Se acogió al criterio de oportunidad Pendiente	Expediente de amparo 525/2017 Juez segundo de distrito le otorgó la suspensión provisional
Oswaldo Martínez Rempening	Subsecretario de Planeación y Evaluación, Secretaría de Educación	Fraude, peculado agravado	No	N/D	Pendiente	Juzgado tercero de distrito, juez federal Fernando Luévano Ovalle le admitió el juicio de garantías 541/2017 y otorgó la suspensión provisional contra cualquier acto de detención
Juan Carlos Flores González	Director Administrativo de Servicios de Salud	Incumplimiento de un deber legal (Daño patrimonial a la Hacienda Pública Federal)	Sí	Procedimiento de fincamiento de responsabilidades resarcitorias. Dirección General de Responsabilidades a los Recursos Federales en Estados y Municipios. Falta de solventación al pliego de observaciones No. P00159/16 Auditoría Superior de la Federación 17/09/2018 DGRRFEM/A/09/2018/14/007	Pendiente	Juicio de amparo 533/2017
Pedro Genaro Hernández Flores	Secretario de Salud	Peculado (Usurpación de profesión)	Sí		Pendiente	Expediente de amparo 532/2017, se sobreseyó  674/2017 se tienen que agregar los informes previos de los responsables  548/2017
Gabriel Bremer Ochoa	Director local de la Comisión Nacional del Agua	Peculado		248/2018 (Prófujo hasta agosto de 2019)	Pendiente	
Ever Aguilar Sandoval	Director Administrativo de la Secretaría General de Gobierno	Peculado, incumplimiento de un deber legal	Sí	457/2017	Testigo con identidad reservada S45M8-4FK12S/2017	617/2017  Se concedió la suspensión provisional, pero se acogió al criterio de oportunidad
Maurilio Ochoa Millan	Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología	N/D	Sí	N/D	Testigo protegido	No existe registro de amparo

**Cuadro 4** Funcionarias y funcionarios acusados por corrupción Chihuahua (continuación)

Nombre	Cargo	Delitos imputados	Respeto al debido proceso	Núm. de causa penal	Resolución del juez	Resolución de amparo
Enrique Antonio Tarín	Director de Adquisiciones	Desvío de recursos, peculado agravado	Sí	1841/2017 Juicio oral 87/2019 1231/2018	Por unanimidad fue encontrado responsable por el Tribunal de Enjuiciamiento Distrito Judicial Morelos en Julio de 2019	No existe registro de amparo
Karla Areli Jurado Bafidis	Directora de Administración, Secretaria de Educación	Peculado	Sí	780/2017	Sentenciada a tres años, reparación del daño y multa de \$373,383.00 (Procedimiento abreviado)	997/2017 Se sobreseyó
Erick Manuel Hernández Aguilar	Dirección General de Programas de Inversión Pública (Sría. de Hacienda)	Peculado agravado	No	1841/2017	Tribunal de Sentencia, pena de dos años ocho meses y multa de \$36,520.00 Procedimiento abreviado. Se le concedió libertad condicional	939/2017 Se concedió la suspensión provisional pero no pagó las garantías por lo que dicha suspensión quedó sin efecto y se sobreseyó
Ricardo Yañez Herrera	Secretario de Educación	Peculado agravado	Sí	780/2017	Sentenciado a cuatro años de prisión, reparación del daño, inhabilitación. (Procedimiento abreviado). Fue liberado en agosto de 2019, por haber cumplido la mitad de su sentencia y reparar parte del daño.	No existe registro de amparo
Sergio Medina Ibarra	Empresario Presidente del Comité de Adquisiciones	Peculado Desvío de 379 millones de pesos. Adquirió planta de minerales y equipo deportivo	Sí	1687/2017	En febrero de 2019 le fue concedida la libertad condicional	480/2018 Confirmó la sentencia
Eduardo Esperón González	Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas	Peculado	No	2550/2018	Fungió como testigo protegido	14277/2018 Se modificó la medida cautelar 1240/2019 Se sobreseyó

**Cuadro 4** Funcionarias y funcionarios acusados por corrupción Chihuahua (continuación)

Nombre	Cargo	Delitos imputados	Respeto al debido proceso	Núm. de causa penal	Resolución del juez	Resolución de amparo
Alejandro Gutiérrez Gutiérrez	Secretario General del CEN del PRI	Peculado agravado Desvío de \$1,740,000.00. Simulación de prestación de servicios	Sí	4097/2017 Juicio oral 22/2019 24/2018 (por 250 millones)	Juicio oral 22/2019 El Tribunal de Sentencia, en mayo de 2019, dictó fallo condenatorio en votación dividida, 2 vs. 1. La SCJ ordenó ponerlo a disposición de la justicia federal. Pena de tres años.	PGR atrajo las denuncias. FGE presentó amparos contra la atracción, SCJN atrajo amparos, determinará el caso. Amparos 186/2019 475/2019 Por la causa 24/2018, juez Marco Antonio Tapia, a petición de la PGR sobreseyó el caso 32/2019 Juicio para acreditar el carácter de víctima de la Sría. de Hacienda 33/2019, 34/2019
Jesús Manuel Esparza Flores	Auditor Superior del Estado	Peculado agravado	No	1686/2017 2938/2017	Pendiente	4/2019 Amparo en revisión 239/2019 Cambiaron medida cautelar por arresto domiciliario
Alejandro Villarreal Aldaz	Secretario General del Sindicato Nacional de Trabajadores, sección 8.	Desvío de recursos	Sí	2228/2018 2159/2017	Pendiente	423/2019 Se negó la suspensión definitiva
Martha Patricia Banderas	Directora de Servicios Educativos	Desvío de recursos	Sí	2202/2018 2228/2018 3024/2018	Prisión preventiva con próroga	1863/2018 Se ordenó reponer el proceso en causa diversa
Jesús Manuel Luna Hernández	Secretario particular del gobernador	Peculado agravado	Sí	2149/2017	Aceptación de culpabilidad. Sentencia de dos años de prisión con beneficio de libertad condicional	No existe registro de juicio de amparo
Guadalupe Medina Aragón	Contadora del gobernador	Peculado	Sí	2223/2018	Pendiente	2081/2018 Le fue concedido el amparo, pero la FGEc apeló y el TC modificó la sentencia. 1244/2019 Le fue denegado el amparo
Marcelo González Tachiquín	Secretario de Educación	Peculado agravado Enriquecimiento ilícito	No	20/2019	Pendiente	1872/2017 Cambiaron medidas cautelares por arresto domiciliario 158/2019 Fue concedido amparo y se modificó medida cautelar

**Cuadro 4** Funcionarias y funcionarios acusados por corrupción Chihuahua (continuación)

<b>Nombre</b>	<b>Cargo</b>	<b>Delitos imputados</b>	<b>Respeto al debido proceso</b>	<b>Núm. de causa penal</b>	<b>Resolución del juez</b>	<b>Resolución de amparo</b>
Raymundo Romero Maldonado	Secretario general de gobierno	Peculado agravado, tráfico de influencias (Compra de un terreno en 20 millones que valía 5)	Sí	2723/2018	Pendiente	79/2020 Pendiente de resolución.
José Lázaro Joaquín López Ramírez	Director del Fideicomiso Estatal para el Fomento de las Actividades Productivas	Peculado agravado	No	2535/2018	Pendiente, falleció el imputado	754/2020 Quedó pendiente de resolución por fallecimiento del imputado
María del Refugio G. G.	Funcionaria de Secretaría de Hacienda	Peculado agravado	Sí	18/2020	Auto de no vinculación a proceso	No se registra juicio de amparo
Luz Elva T. G.	Funcionaria de Secretaría de Hacienda	Peculado agravado	Sí	18/2020	Auto de no vinculación a proceso.	No se registra juicio de amparo
Pedro Mauli Romero Chávez	Secretario de Finanzas del PRI	Delito electoral Recibió 14.6 millones por retención de parte del salario de trabajadores y desviación de 63.8 millones por simulación de pagos a nómina	Sí	70/2018	Juez Javier Sáenz Torres. Sentencia de tres años y cuatro meses de prisión, con beneficio de libertad condicional con garantía de 80 mil pesos y multa de 5,000 salarios mínimos. (Procedimiento abreviado)	1774/2018 Se sobreseyó y causó estado. No se interpuso queja
Germán Lezama Cervantes	Empresario	Peculado agravado	Sí	1260/2017 2938/2017	Sentencia de dos años seis meses de prisión, tres años de prisión	1085/2017 Se sobreseyó
Fernando Mariano Reyes Ramírez	Exdiputado	Peculado agravado	Sí	1841/2017	Sentencia de tres años de prisión. Obtención de libertad condicional	No se registra juicio de amparo

**Cuadro 4** Funcionarias y funcionarios acusados por corrupción Chihuahua (continuación)

<b>Nombre</b>	<b>Cargo</b>	<b>Delitos imputados</b>	<b>Respeto al debido proceso</b>	<b>Núm. de causa penal</b>	<b>Resolución del juez</b>	<b>Resolución de amparo</b>
Ivan Elí Sánchez Jasso	Coordinador de Reestructura Administrativa y Capacitación	Peculado agravado	Sí	1841/2017	Sentencia de tres años de prisión con derecho a libertad condicional	No se registra juicio de amparo
Raúl Chávez	Secretario de la Contraloría		Sí		Se acogió al criterio de oportunidad	
Jaime Herrera Corral	Secretario de Hacienda	Peculado, enriquecimiento ilícito	Sí	701/2017	Se acogió al criterio de oportunidad	531/2017 Se le otorgó la suspensión provisional del acto reclamado
José Miguel Salcido Romero	Secretario de Educación		Sí		Testigo protegido	
Manuel Russek	Secretario de Economía		Sí	N/D	Pendiente	Testigo protegido
Edmundo Felipe González Lui	Asesor técnico, Sría. de Hacienda	Peculado agravado	Sí	2289/2017 y 2299/2017 2372/2018	Tribunal local resolvió que siguiera el proceso en libertad condicionada.	495/2020 Se negó la suspensión definitiva
Jorge Abraham Ramírez Alvidrez	Magistrado TSJ	Enriquecimiento ilícito	Sí	Juicio de procedencia Congreso resolvió desaforarlo	Tribunal de control determinó vinculación a proceso con prisión preventiva	72/2020 Juzgado octavo de distrito, otorgó la suspensión provisional para que el detenido siga el proceso en libertad condicional

**Cuadro 5** Funcionarias y funcionarios acusados por corrupción Veracruz

Nombre	Cargo	Delitos imputados	Respeto al debido proceso	Núm. de causa penal	Resolución del juez	Resolución de amparo
Javier Duarte de Ochoa	Exgobernador	Peculado agravado, asociación delictuosa, lavado de dinero, desvío de recursos, desaparición forzada, entre otros.	Sí	32 denuncias por ASF, dos por la UV, dos por el gobierno estatal.	Sentencia, nueve años de prisión, multa de \$60,000 pesos. Procedimiento abreviado por aceptación de culpabilidad del imputado. Devolución de bienes decomisados	Obtuvo un amparo contra la denuncia de peculado, presentada por el gobierno de Veracruz.
Gina Domínguez Collo	Directora de Comunicación Social	Abuso de autoridad, incumplimiento de un deber legal y coalición, en agravio de la función pública	Sí	110/2017	Pendiente	593/2017 Juzgado décimo octavo de distrito, con sede en Xalapa. Denegó el amparo y lo mismo hizo el Tribunal Colegiado de Circuito ante la queja presentada, con número de toca 70/2017
Juan Antonio Nermi Dibb	Secretario de Salud	Abuso de autoridad e incumplimiento de un deber legal	No	139/2017	Alma Aleida Sosa No vinculación a proceso	Amparo 47/2018
Mauricio Martín Audirac Murrillo	Secretario de Finanzas y Planeación	Abuso de autoridad, peculado, incumplimiento de un deber legal y tráfico de influencias, en la carpeta de investigación 243/2016, además de otra por desvío de recursos por un monto de 220 millones, consignada bajo el número 56/2016	No	56/2017	Alma Aleida Sosa Jiménez se sigue proceso en libertad. Francisco Javier Hernández Lima dictó auto de libertad con base en amparo 528/2017, juez segundo de distrito	Amparo 409/2017, 18 de sept. 2018, juzgado décimo octavo de distrito cambió medida cautelar. Juicio de amparo 528/2017. Auto de no vinculación a proceso

**Cuadro 5** Funcionarias y funcionarios acusados por corrupción Veracruz (continuación)

Nombre	Cargo	Delitos imputados	Respeto al debido proceso	Núm. de causa penal	Resolución del juez	Resolución de amparo
Francisco Valencia García	Director de la Comisión de Agua del Estado	Peculado, abuso de poder, incumplimiento de un deber legal, abuso de poder, tráfico de influencias y coalición	No	069/2016 y 552/2016 56/2017	Pendiente	1407/2017 Juez concedió cambio de medida cautelar.
Flavino Ríos Alvarado	Secretario de Gobierno y gobernador interino	Tráfico de influencias y abuso de autoridad	No	38/2017	Jueza de control Alma Aleida Sosa Jiménez. Juez de control Francisco Javier Hernández Lima dejó sin efectos la vinculación a proceso	Amparo 852/2018, juez segundo de distrito, Alejandro Quijano Álvarez, ordena la reposición de la audiencia de vinculación a proceso
Leonel Bustos Solís	Director del Régimen Estatal de Seguridad Social en Salud	Peculado, tráfico de influencias, abuso de autoridad e incumplimiento de un deber legal	No	243/2016	Pendiente	Amparo concedido por el segundo tribunal colegiado en materia penal del séptimo circuito. Le fue denegado el amparo 303/2017, por el juzgado décimo segundo de distrito con cabecera en Xalapa, pero en recurso de revisión, le fue otorgado, toca 474/2017 Sin embargo, permaneció detenido 13 meses
Arturo Bermúdez Zurita	Secretario de Seguridad Pública	Enriquecimiento ilícito, desaparición forzada	Sí	13/2017	Pendiente	Queja 128/2018, Segundo Tribunal Colegiado de Tercer Circuito. Cambio de medida cautelar
Luis Ángel Bravo Contreras	Fiscal General del Estado	Desaparición forzada	No	103/2018	Jueza de control Mónica Segovia Jácome	Queja 128/2018, Segundo Tribunal Colegiado de Tercer Circuito, dentro del juicio de amparo 439/2018. Juicio de amparo 648/2018 en el Juzgado décimo quinto de distrito, avalado por el séptimo tribunal colegiado de circuito, expediente A.R. 516/2018 modificaron la medida cautelar. Expediente 29/2019, porque la jueza, al serle notificado el amparo, amplió aún más el tiempo de prisión preventiva. Sentencia final del juicio de amparo 533/2019

**Cuadro 5** Funcionarias y funcionarios acusados por corrupción Veracruz (continuación)

Nombre	Cargo	Delitos imputados	Respeto al debido proceso	Núm. de causa penal	Resolución del juez	Resolución de amparo
Karime Macías	Expresidenta del DJF estatal	Operación con recursos de procedencia ilícita, desvío de recursos a través de empresas fantasma	Sí	150/2018. Existen otras denuncias presentadas por la FGR.	Pendiente	231/2020 El juez décimo cuarto de distrito concede amparo contra juicio de extradición por falta de evidencia de los delitos imputados.
Tarek Abdalá	Tesorero del gobierno del estado	Fraude, abuso de autoridad, desvío de recursos	Sí	376/2016, 385/2016 y 386/2016. La FGR y la FGE fincaron nuevas denuncias	Pendiente	1092/2016 Juez quinto de distrito otorgó amparo para que se le informara de las denuncias en su contra y ejerciera su derecho de audiencia. Por denuncias fincadas por la FGR se atuvo a un criterio de oportunidad
Alberto Silva Ramos	Exdirector de Comunicación Social	Desvío de recursos, fraude	Sí	36/2017	Pendiente	944/2017 Denegado

A partir de los cuadros anteriores, podemos decir que hubo proporcionalmente un mayor número de casos en los que no se respetó el debido proceso en Veracruz que en Chihuahua. De los procesos seguidos a los 12 funcionarios que fueron denunciados en Veracruz, a seis se les violó la garantía del debido proceso, es decir, un 50%, mientras que de los 39 enlistados, a siete no se les respetó, corrigiéndose esta irregularidad en los juicios de amparo, alcanzando este número una proporción de 18%. En todos los casos se trató de situaciones en las que los delitos que se atribuía a los imputados no ameritaban que estos siguieran el proceso en condiciones de prisión preventiva, ya que no se trataba de delitos considerados como graves, resolviendo los jueces federales el cambio en las medidas cautelares, para que siguiesen el juicio en libertad condicional. Hubo dos casos en los que no se respetó el derecho de audiencia, uno en Veracruz y otro en Chihuahua. Hubo también algunos reclamos públicos de algunos imputados, señalando que habían sido sometidos a tortura psicológica o que fueron presionados para declarar en contra de sí mismos o de otras personas, pero esto no fue acreditado por los jueces que resolvieron los amparos.

Las resoluciones de los juicios de amparo en las que se modificaron las medidas cautelares o se concedió la suspensión del acto reclamado denotan un mal trabajo de las fiscalías en la integración de las carpetas de investigación, así como de los jueces de control, que dictaron órdenes de aprehensión fundamentadas indebidamente, o bien, el sometimiento a presiones externas para ordenar las detenciones sin contar con suficientes elementos para ello.

Que no se respeten los principios del debido proceso constituye un problema grave en sí mismo, ya que nos indica la existencia de un sistema de justicia con severas deficiencias, incapaz de garantizar el respeto a los derechos humanos, y deja ver ocasionalmente que las consecuencias pueden llegar a ser dramáticas, como sucedió lamentablemente, en el caso del exdirector estatal del Fideicomiso para el Fomento de las Actividades Productivas en el gobierno de Chihuahua, José Lázaro Joaquín Gómez Ramírez, acusado de peculado agravado, quien ofreció la devolución del monto extraído para enfrentar su proceso en libertad condicional; sin embargo, la juez de control le negó ese derecho, exigiendo el pago de esa cantidad más los intereses, cuestión que no pudo lograr el imputado. Por esta razón, le fue dictada orden de aprehensión y fue detenido en un penal, donde, por haberse dado un brote de COVID-19, falleció posteriormente.

## REFLEXIONES FINALES: ¿CÓMO COMBATIR LA CORRUPCIÓN SISTÉMICA?

Llegados al final del estudio de estos dos casos emblemáticos de corrupción y la manera de combatir la impunidad que se asumió en cada uno de los estados, exponemos a continuación algunas reflexiones generadas por el análisis comparativo que hemos desarrollado:

Lo ocurrido tanto en Chihuahua como en Veracruz está relacionado con una corrupción sistémica, que no fue producto de la coincidencia azarosa de múltiples actos delictivos perpetrados por sujetos en lo individual, sino por redes organizadas, creadas con el objetivo específico de saquear las finanzas públicas de ambos estados.

La explicación reside sin duda en la existencia de redes político-económicas ilícitas, que dan lugar a una corrupción de carácter sistémico, donde el fenómeno de la corrupción “ha permeado todas las interacciones y se ha convertido en una práctica institucionalizada. A diferencia del organizacional, en este nivel las reglas informales rebasan con creces a las formales y la corrupción colusiva es el aceite que lubrica todas las relaciones en el sistema” (Arellano Gault, Flores Llanos y Sánchez Cetina, 2019: 35).

Los mejores resultados en el combate a la corrupción que se observan en Chihuahua con respecto a Veracruz en el periodo estudiado, reflejados en un mayor número de denuncias presentadas, un número mayor de órdenes de aprehensión otorgadas, de funcionarios sentenciados y de recursos resarcidos, se deben sobre todo a la existencia de capacidades institucionales más desarrolladas en el primer estado, tanto en la fiscalía como en el Poder Judicial, sin reflejarse aún la importancia del Sistema Estatal Anticorrupción. Las capacidades institucionales tanto en el nivel micro, como en el meso y el macro, se relacionan con un mayor nivel de profesionalización y capacitación del personal de las instituciones estudiadas, en un mayor nivel de consolidación del sistema penal acusatorio y, derivado de lo anterior, en mejores resultados en cuanto a procuración e impartición de justicia. Otros indicadores como el mejor ranking que ocupa Chihuahua en el Índice de Estado de Derecho, o el mejor lugar en el Índice de Percepción de la Corrupción, ratifican lo anterior. Estos elementos como hemos visto, son ponderados de igual forma en los testimonios de los actores entrevistados.

El antecedente de una mayor competitividad electoral en Chihuahua con respecto a Veracruz, relacionada con la alternancia en la gubernatura que hubo en el periodo 1992-1998, no se tradujo necesariamente en un mayor nivel de autonomía de los poderes Legislativo y Judicial. La intervención de los gobernadores en el nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, así como en la designación de su presidente, al igual que en la designación del procurador de justicia o el fiscal y de los titulares de los órganos autónomos, ha sido una constante en los dos estados, incluyendo el último periodo, en el que se dio la persecución de los funcionarios presuntamente responsables de delitos de corrupción, sobre todo en Veracruz.

No obstante, el factor relacionado con el mayor desarrollo de las capacidades institucionales puede dar lugar a su vez a un desarrollo mayor de la autonomía de las instituciones judiciales, en la medida en que se institucionalizan un conjunto de prácticas, asociadas en este caso a la consolidación del sistema penal acusatorio. Por más que haya intervención del poder político, el hecho de que se realicen audiencias públicas y de que, en general, la mayoría de los aspectos procesales estén sujetos al escrutinio público, inhibe en buena medida la tentación de sesgar la aplicación de la ley.

Es la institucionalización de las buenas prácticas lo que permitió en cierta medida que el respeto a los principios del debido proceso se observara en la mayoría de los casos en el estado de Chihuahua mientras que en Veracruz, la mitad de los procesos en que se vieron inmiscuidos los funcionarios acusados de delitos vinculados a la corrupción no respetaron dicho principio.

Por otra parte, ese mayor desarrollo de capacidades institucionales puede estar asociado a la mayor atención de que fueron objeto las instituciones judiciales por parte no sólo del gobierno estatal sino del gobierno federal e incluso, de organismos internacionales,

como una reacción ante el grave problema que representó el crecimiento exponencial del feminicidio en Ciudad Juárez desde los años noventa y principios de la primera década de este siglo. Este mismo problema fomentó a su vez la multiplicación de organizaciones de la sociedad civil que ejercieron una actividad de monitoreo constante de las instituciones judiciales, factor que no incluimos en este estudio.

Otro elemento que fue determinante para obtener un mejor resultado hasta el momento en Chihuahua con respecto a Veracruz fue el factor tiempo. Mientras el gobierno de Javier Corral dispuso de los seis años que corresponden a un periodo de gobierno normal, en Veracruz, la reforma aprobada durante el periodo de Javier Duarte, que acortaba el periodo de gobierno a dos años, con el fin de emparejar las elecciones locales y federales, impidió que el gobierno de Miguel Ángel Yunes pudiera diseñar una estrategia a mediano plazo, haciendo un uso más eficiente de las instituciones judiciales, viéndose en la necesidad de someter los tiempos procesales a la dinámica de los tiempos políticos, pues estaba obligado a presentar resultados en un periodo menor a dos años. Ello contribuyó a su vez, a politizar aún más la lucha contra la corrupción en Veracruz, pues la mayor o menor espectacularidad de las detenciones, el mayor o menor número de detenciones de funcionarios se convertía inmediatamente en un factor que incidía en los resultados de la disputa electoral de 2018, extendiéndose hasta la actualidad esa disputa, pues el gobierno de Morena también pretende ganar votos haciendo del combate a la corrupción un espectáculo político.

Finalmente, un factor que puede también explicar la diferencia en los resultados tiene que ver con el estilo político de los titulares del Poder Ejecutivo que encabezaron el combate a la corrupción en ambos estados. A pesar de que ambos ganaron por una coalición encabezada por el PAN, el gobernador Javier Corral y el exgobernador Miguel Ángel Yunes Linares tienen un talante bastante distinto, producto de su diferente trayectoria política. Mientras Javier Corral ha sido militante panista toda su vida, con un perfil progresista que le ha permitido el acercamiento con sectores liberales e incluso algunos núcleos cercanos a la izquierda por su defensa del derecho a la información, cuestión que se refleja en la composición de su gabinete, Miguel Ángel Yunes Linares se afilió al PAN apenas en la primera década de este siglo, después de haber hecho la mayor parte de su carrera política en el PRI, cuando éste era un partido hegemónico.

Todos estos factores combinados, permitieron un mejor resultado en el combate a la corrupción en Chihuahua que en Veracruz. Un nivel más elevado en las capacidades institucionales de las autoridades judiciales en Chihuahua, complementados con la voluntad política del gobernador para que los procesos se apegaran a la ley, permitió diseñar una estrategia jurídica más integral, que les permitió entre otras cosas, usar de manera adecuada los criterios de oportunidad para allegarse de pruebas y detener a algunos de los funcionarios que cometieron las mayores irregularidades.

Combatir la impunidad en estos casos requiere desarrollar las capacidades institucionales de todos los órganos encargados de combatir y prevenir la corrupción: fiscalía, Poder Judicial, organismos autónomos, los sistemas estatales anticorrupción y la propia administración pública vinculada al Poder Ejecutivo. Se requieren fiscalías con agentes del Ministerio Público suficientes y bien preparados, seleccionados a partir de sus méritos y no por sus vínculos políticos; investigadores adscritos al Ministerio Público con amplias

capacidades de investigación, incluyendo peritos financieros; un Poder Judicial robustecido, con jueces y magistrados seleccionados también por sus méritos, y un Sistema Estatal Anticorrupción con los mismos atributos.

También es importante reformar la legislación creada para fortalecer la prevención y el combate a la corrupción, armonizando las que son de carácter administrativo con aquellas de carácter punitivo, comprendidas básicamente en los códigos penales, tipificando como graves, algunos delitos asociados a la corrupción cuando se afecten servicios básicos a la población, por ejemplo, en materia de salud y educación. Por estos delitos, si se comprueban fehacientemente los actos a los imputados, no debiera otorgarse la libertad condicional.

Las redes ilícitas de corrupción, que operan bajo una lógica sistémica, atraviesan las lealtades partidistas y socavan la autonomía de los órganos encargados de vigilar y fiscalizar el gasto público, así como el de los poderes Legislativo y Judicial. El manto protector que se tiende a través de los medios de comunicación que participan de este juego, contribuye también a que haya opacidad y se debilite la cultura cívica y la opinión pública crítica, a pesar de la existencia formal de autonomía, y a pesar de que la correlación de fuerzas requiera del pacto de al menos dos fuerzas políticas para nombrar a fiscales, magistrados del Poder Judicial y titulares de los órganos autónomos. La inclinación de los partidos de oposición, sea cual sea su signo, a pactar los nombramientos de los titulares de los poderes y órganos autónomos, así como a legitimar los actos asociados a la corrupción, debilita considerablemente a las instituciones democráticas y al Estado de Derecho, de tal manera que sólo el fortalecimiento de una cultura cívica crítica, el apego a la legalidad y una valoración positiva del Estado de Derecho, pueden contribuir a que el Estado y las instituciones públicas cumplan con su cometido de garantizar la seguridad y el bienestar de la población.

## REFERENCIAS

- Andrade Guevara V. M. (2018). "La crisis de la justicia en Veracruz". En Olvera Rivera, A. *Veracruz en su laberinto. Autoritarismo, crisis de régimen y violencia en el sexenio de Javier Duarte*. Xalapa: Universidad Veracruzana, pp. 325-364.
- Animal Político (2016) *Las empresas fantasma de Veracruz*. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/las-empresas-fantasma-de-veracruz/entrada.php?slug=la-revelacion&id=392293>.
- Arellano Gault D. Flores Llanos U. y Sánchez Cetina, J. A. (2019). "Análisis comparativo de metodologías utilizadas para la medición de la corrupción". *Realidad, Datos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía* (10) (1), pp. 30-43.
- Auditoría Superior de la Federación (2017). Informe especial. Fiscalización Superior Federal al estado de Veracruz periodo 2011-2016. Disponible en [https://www.asf.gob.mx/uploads/256\\_Informes\\_Especiales/Informe\\_Especial\\_Veracruz.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/256_Informes_Especiales/Informe_Especial_Veracruz.pdf).
- Aziz Nassif, A. (1987). *Prácticas electorales y democracia en Chihuahua*. México: CIESAS.
- Aziz Nassif, A. (2000). *Los ciclos de la democracia: gobierno y elecciones en Chihuahua*. México: CIESAS/UACJ.

- Chávez, O. y Rayas, I. (2006). *Fortalecer la capacidad institucional. La plataforma para un gobierno exitoso*, en Portal de Desarrollo. Disponible en <http://www.portaldeldesarrollo.org/gobierno/recursos.php?idseccion=272idcontenido=292>.
- El Puntero (2017). "Hizo César Duarte del gobierno un negocio familiar". Disponible en <http://elpuntero.com.mx/n/52472>.
- El Semanario (2017). "Con Cesar Duarte también hubo quimioterapias falsas". Disponible en <https://elsemanario.com/politica/con-cesar-duarte-quimioterapias-falsas-a-pacientes-con-cancer/>.
- El Universal (28/09/2019). "Encuentran irregularidades en recuperación de bienes durante el gobierno de Yunes". Disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/estados/encuentran-irregularidades-en-recuperacion-de-bienes-durante-gobierno-de-yunes>.
- Formato7 (2018). "El trabajo sucio de Vicente Benítez". Disponible en <https://formato7.com/2018/05/20/el-trabajo-sucio-de-vicente-benitez-gonzalez/>.
- Forss K. y Venson P. (2002). *An Evaluation of the Capacity Building Efforts of the United Nations Operational Activities in Zimbabwe. 1980-1995*. Disponible en <http://www.un.org/esa/coordination/Chpt8.PDF>.
- García, I. (2016). "Los pecados de César Duarte". *Reporte Índigo*. Disponible en <https://www.reporteindigo.com/reporte/los-pecados-de-cesar-duarte/>.
- García Ramírez S. (2006). "El debido proceso. Concepto general y regulación en la Convención Interamericana de Derechos Humanos". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* (39) (117), pp. 17-39.
- Gómez E. (2017). "Apresan a Flavino Ríos en Veracruz: facilitó la fuga de Javier Duarte" *La Jornada*. Disponible en <https://www.jornada.com.mx/2017/03/13/estados/028n1est>.
- Hilderbrand, M. y Grindle, M. (1997). "Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?" en: M. Grindle. *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*, Boston: Harvard University Press.
- Kim, S. P. (2007). "Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno". *Gestión y Política Pública*, xvi (2), pp. 511-537.
- La Jornada Veracruz. (2018). "Tras un segundo intento, duartista Leonel Bustos consigue amparo contra detención". Disponible en [http://www.jornadaveracruz.com.mx/Post.aspx?id=180516\\_072534\\_384](http://www.jornadaveracruz.com.mx/Post.aspx?id=180516_072534_384).
- La Silla Rota (2019). La nueva traición de los García Guzmán, ahora en el PAN. Disponible en <https://veracruz.lasillarota.com/estados/la-nueva-traicion-de-los-garcia-guzman-ahora-en-el-pan/311631>.
- Mackie, T. y Marsh, D. (1997). "El método comparativo". En Marsh, D. y Stoker, G. *Teoría y métodos en la ciencia política*; Madrid: Alianza Editorial, pp. 181-195.
- March, J. y Olsen, J. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Más noticias (2019). "Obtiene su libertad total Juan Antonio Nemi Dibb". 12/03/2019. Disponible en <http://www.masnoticias.mx/obtiene-su-libertad-total-juan-antonio-nemi-dib-acuso-a-jorge-winckler-de-venganza-politica/>.
- Mexicanos contra la Corrupción (2016). *Operación Safiro. 7 estados desviaron \$650 millones a empresas fantasma ligadas al PRI*. Disponible en <https://contralacorrupcion.mx/operacionsafiro/>.

- México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas. (2019). Hallazgos 2018. Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México. Disponible en <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2020/03/hallazgos2018-3.pdf>.
- Migdal, J. (1988). *Strong Societies and Weak States*. Princeton: Princeton University Press.
- Molinar Horcasitas, J. C. (1987). Regreso a Chihuahua. *Nexos*, (10) (111), pp. 21-32.
- North, D. (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Organismo Público Local Electoral de Veracruz (2020). Procesos Electorales. Disponible en [https://www.oplever.org.mx/procesos\\_electorales/](https://www.oplever.org.mx/procesos_electorales/).
- Ospina, B. S. (2002). *Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora*. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal. Disponible en <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/documentos-ii-curso-taller-evaluacion-de-politicas-publicas-en-montevideo-2010/construyendo-capacidad-institucional-en-america-latina>.
- Pedroza de la Llave, S. T. (2002). “Los órganos constitucionales autónomos en México”. En: Serna de la Garza, J. M. y Caballero Juárez J. A. *Estado de derecho y transición jurídica*, México: UNAM, pp. 173-194.
- Peters, B. G. (2003). *El Nuevo Institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Repetto, F. (2004). *Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina, Serie de documentos de trabajo del INDES*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rodríguez Rescia, V. M. (1998). “El debido proceso legal y la Convención Americana de Derechos Humanos”. *Ulpiano. Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, (110), pp. 327-372.
- Tilly, Ch. (1991). *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*. Madrid: Alianza Editorial.
- Valenzuela Mendoza, R. E. (2012). “El fortalecimiento de las capacidades institucionales como vía para implementar un gobierno abierto”, *Politai Revista de Ciencia Política*, (3) (5), pp. 125-133.
- Villa, I. (2018). “Veracruz recuperó 1 522 mdp por bienes de exfuncionarios: Yunes”. *El financiero*. Disponible en <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/veracruz-recupero-mil-522-mdp-por-bienes-de-exfuncionarios-yunes>.
- Weiss, L. (1998). *The Myth of the Powerless State*. Nueva York: Cornell University Press.
- Willems, S. y Baumer, K. (2004). *Institutional Capacity and Climate Actions*. Disponible en <http://www.oecd.org/env/cc/21018790.pdf>.
- World Justice Project. Índice de Estado de Derecho en México: 2019-2020. Ciudad de México. WJP.
- Zavaleta N. (2018). “Absuelven a Mauricio Audirac, exsecretario de finanzas de Javier Duarte. *Proceso*. Disponible en <https://www.proceso.com.mx/577295/absuelven-a-mauricio-audirac-exsecretario-de-finanzas-de-javier-duarte>.
- Zurbriggen, C. (2006.) “El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas”. *Revista de Ciencia Política*, (26) (1), pp. 67-83.



World Justice  
Project

