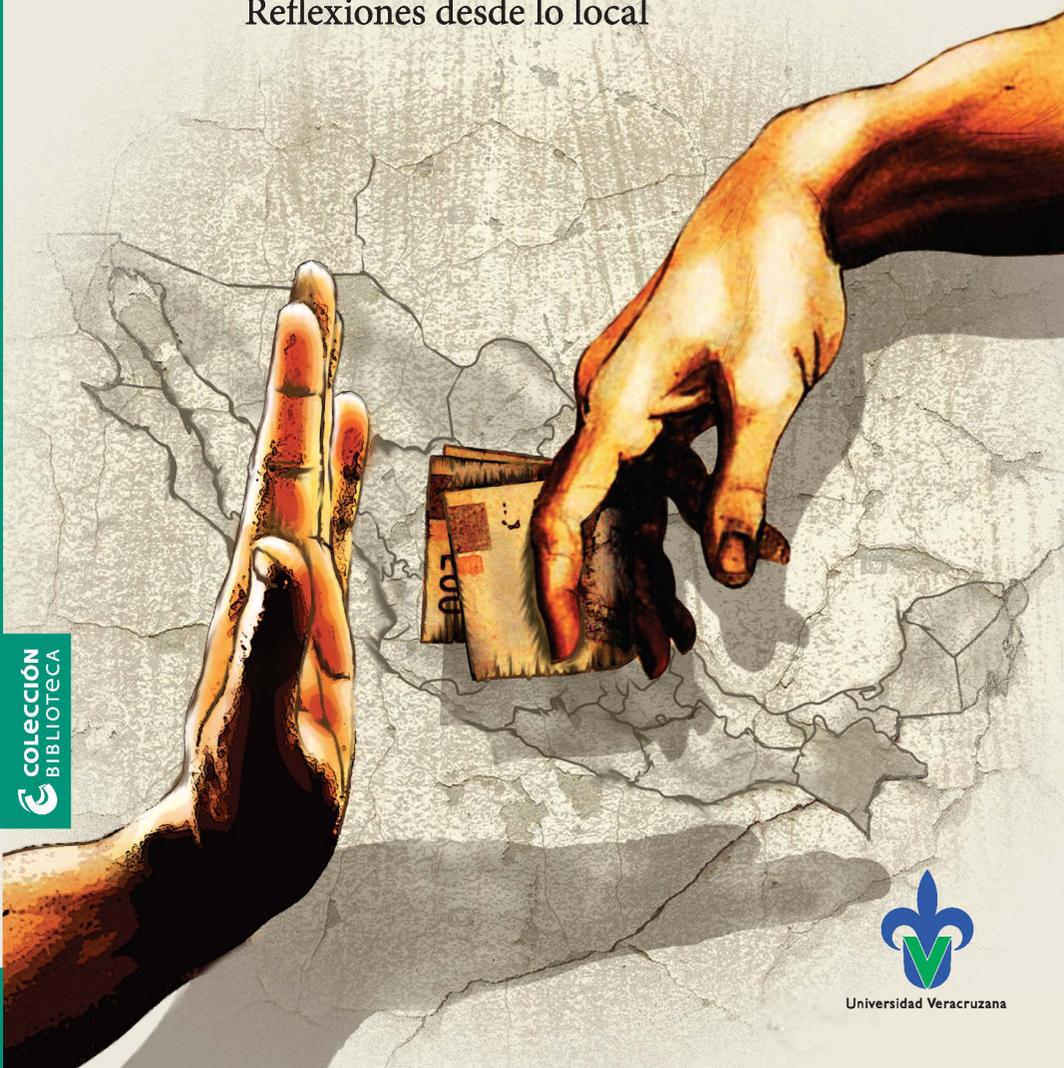


José Galindo
Alberto J. Olvera
(coordinadores)

Narrativas de los Sistemas Estatales Anticorrupción en México

Reflexiones desde lo local



COLECCIÓN
BIBLIOTECA



Universidad Veracruzana

Esta obra se encuentra disponible en Acceso Abierto para copiarse, distribuirse y transmitirse con propósitos no comerciales. Todas las formas de reproducción, adaptación y/o traducción por medios mecánicos o electrónicos deberán indicar como fuente de origen a la obra y su(s) autor(es).

Se debe obtener autorización de la Universidad Veracruzana para cualquier uso comercial.

La persona o institución que distorsione, mutile o modifique el contenido de la obra será responsable por las acciones legales que genere e indemnizará a la Universidad Veracruzana por cualquier obligación que surja conforme a la legislación aplicable.

NARRATIVAS DE LOS SISTEMAS ESTATALES
ANTICORRUPCIÓN EN MÉXICO
Reflexiones desde lo local

UNIVERSIDAD VERACRUZANA

Sara Ladrón de Guevara

RECTORA

María Magdalena Hernández Alarcón

SECRETARIA ACADÉMICA

Salvador Tapia Spinoso

SECRETARIO DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

Octavio Ochoa Contreras

SECRETARIO DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

Édgar García Valencia

DIRECTOR EDITORIAL

NARRATIVAS DE LOS SISTEMAS ESTATALES
ANTICORRUPCIÓN EN MÉXICO
Reflexiones desde lo local

Coordinadores
JOSÉ GALINDO
ALBERTO J. OLVERA



Diseño de colección: Aída Pozos Villanueva
Armado de forros y *collage* digital: Jorge Cerón Ruiz

Clasificación LC:	JL1229.C6 N37 2020
Clasif. Dewey:	320.972
Título:	Narrativas de los sistemas estatales anticorrupción en México : reflexiones desde lo local / coordinadores, José Galindo, Alberto J. Olvera.
Edición:	Primera edición.
Pie de imprenta:	Xalapa, Veracruz, México : Universidad Veracruzana, Dirección Editorial, 2020.
Descripción física:	428 páginas : ilustraciones, gráficas ; 23 cm.
Serie:	(Colección Biblioteca)
Nota:	Incluye bibliografías.
ISBN:	9786075028248
Materias:	Corrupción política--México--Prevención. Transparencia en el gobierno--México. México--Política y gobierno.
Autores relacionados:	Galindo Rodríguez, José. Olvera Rivera, Alberto

DGBUV 2020/16

Primera edición, 17 de marzo de 2020

D. R. © Universidad Veracruzana
Dirección Editorial
Nogueira núm. 7, Centro, CP 91000
Xalapa, Veracruz, México
Tels. 228 818 59 80; 228 818 13 88
direccioneditorial@uv.mx
<https://www.uv.mx/editorial>

ISBN: 978-607-502-824-8

Esta publicación se realizó con el apoyo del Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas (PIRC) del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE), Carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, CP 01210, Ciudad de México. Las opiniones y datos contenidos en este documento son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan el punto de vista del CIDE como institución.

Impreso en México
Printed in Mexico

INTRODUCCIÓN

JOSÉ GALINDO

ALBERTO J. OLVERA¹

EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN (SNA) fue aprobado en 2015 con el objetivo de articular una serie de esfuerzos institucionales de combate a la corrupción, hasta entonces fragmentados, que se habían venido desarrollando tiempo atrás, tanto a nivel nacional como local. En este sentido, el SNA es un mecanismo que busca coordinar a diferentes autoridades de los tres niveles de gobierno que tienen la función de combatir la corrupción y de procurar la transparencia y la rendición de cuentas dentro de la esfera de la actividad pública. El SNA fue planeado para que la labor coordinada de las distintas instituciones que lo conforman se pudiera enfocar en la prevención, la investigación, la detección y la sanción de las faltas administrativas o de los delitos vinculados con hechos de corrupción, así como en el control y la vigilancia de la forma en que las instituciones del gobierno ejercen los recursos que les fueron asignados.

La creación del SNA es la culminación de un ciclo de reformas institucionales que se abrió en el primer gobierno de la alternancia, el de Vicente Fox. La transición a la democracia electoral planteó la posibilidad de impulsar una “reforma del Estado”, que en los primeros años del proceso se entendía como una serie de reformas legales e institucionales que permitirían la construcción gradual de un Estado de derecho y, por esa vía, la garantía de los derechos de ciudadanía.

La forma y el contenido que adoptó en México el proceso de reforma corrobora la hipótesis de la “path dependence” (Collier y Collier,

1 Autores adscritos a la Universidad Veracruzana.

1991; Mahoney, 2000), que indica que los procesos políticos siguen una trayectoria marcada por un punto inicial de quiebre. En nuestro país ese punto fue la reforma electoral de 1996 y la creación del Instituto Federal Electoral “ciudadanizado”. En efecto, el éxito de la transición a la democracia electoral fue posibilitado por una nueva institución electoral autónoma, a cuyo frente quedó un grupo de ciudadanos distinguidos e independientes de los partidos políticos. Este modelo institucional se convirtió en la referencia de casi todas las posteriores reformas legales, especialmente en el caso del instituto de transparencia. Los límites de este modelo no fueron muy bien comprendidos entonces, pero ciertamente eran claros desde el principio, sobre todo la sobredeterminación política de las designaciones de los consejeros, que eran decididas por los partidos en el Congreso, al igual que el control presupuestal ejercido sobre las instituciones desde la misma instancia (Olvera, 2010).

La creación del SNA siguió la vía que en los primeros años de la transición habían recorrido el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). Sin embargo, la creación del SNA se dio en un momento posterior, marcado por el “Pacto por México” (2013), durante el cual un nuevo ciclo de creación de instituciones regulatorias autónomas se produjo (telecomunicaciones, energía, etc.) y las instituciones garantes de derechos (IFE, INAI [Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales]) fueron “nacionalizadas”, es decir, se les dio una capacidad de mando sobre los procesos e instituciones locales para, hipotéticamente, evitar su colonización por los gobernadores.

Sorprendentemente, el SNA fue definido en la ley bajo un modelo más parecido al original que al reformado en 2014. Las reformas a la Constitución en materia anticorrupción fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, el 27 de mayo de 2015. Estas consistieron en la modificación de catorce artículos constitucionales (22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122). Además, estas reformas dan sustento, a su vez, a la legislación secundaria en el tema del combate a la

corrupción. En este sentido, las leyes secundarias o reforma de leyes que dan origen al SNA fueron aprobadas por el Congreso y publicadas en el *DOF* el 18 de julio de 2016. Estas leyes son las siguientes:

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

En el ámbito local, la creación de los Sistemas Locales Anticorrupción (SLA) quedó contemplada en la modificación al artículo 116 constitucional, en donde se incluyeron las bases para replicar el SNA en los estados, lo que dio origen a los SLA. Este artículo constitucional ya consideraba que las entidades federativas debían contar con Entidades Estatales de Fiscalización (EEF), las cuales debían contemplar autonomía técnica y de gestión en su operación, así como en la decisión de su organización interna y de sus funciones y resoluciones en los términos estipulados en las leyes. Lo que se modificó con la reforma al artículo 116 constitucional fue que la función de fiscalización esta vez se desarrollaría basándose en los principios de legalidad, confiabilidad e imparcialidad. Además, se agregó que las EEF deberían fiscalizar las acciones de estados y municipios en los temas de deuda pública y fondos y recursos locales, además de que los informes de auditoría que realizaran estas instancias deberían tener carácter público. Las modificaciones a este artículo también contemplan, entre otras cosas, la obligación de que las constituciones y leyes secundarias de los estados ordenen la instalación de tribunales de

justicia administrativa con autonomía plena para emitir sus fallos y establecer su organización, sus procedimientos y su funcionamiento.

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

Así, con estas modificaciones al texto constitucional quedaron formalmente establecidos en las leyes mexicanas los Sistemas Locales Anticorrupción que, como se ha descrito, constituyen un diseño con alto grado de autonomía local frente al gobierno e instituciones federales.

EVOLUCIÓN DE LOS ESFUERZOS INSTITUCIONALES DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN COMO ANTECEDENTE DEL SNA Y LOS SLA

La evolución institucional del combate a la corrupción en México parte de los escándalos de corrupción que se generaron particularmente durante el sexenio de José López Portillo (1976-1982).² Esto llevó a la elevación de la contraloría al estatus de Secretaría de Estado. Así, en 1982

2 El problema de la corrupción para ese entonces no representaba un fenómeno nuevo y las autoridades gubernamentales eran conscientes de la magnitud de sus consecuencias. De hecho, el sexenio de Miguel Alemán Valdez (1946-1952) es considerado como uno de los más corruptos de la historia moderna de México, y la administración que le sucedió entre 1952 y 1958, encabezada por Adolfo Ruiz Cortines, introdujo en el discurso público un tono de “moralización implacable” que admitía que la corrupción era una “herida profunda” en el país. Además, Ruiz Cortines inundó el Congreso con un paquete de leyes para evitar el “enriquecimiento inexplicable”, mismo que no llegó a aplicarse con rigor, pero que fue ampliamente comentado por los medios y por la opinión pública dada la dedicatoria que llevaba a la administración anterior. Véase José Galindo, en Andrew Paxman (coord.), *Los gobernadores*, pp. 381 a 412.

se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef), misma que se transforma en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) en 1994. La evolución de las funciones de estas secretarías está relacionada con las prioridades gubernamentales del momento. Por ejemplo, durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) se intensificaron los esfuerzos de combate a la corrupción y se amplió el marco legal para incluir la formación de nuevas instituciones como la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en 1999, enfocada en el seguimiento y el control del gasto público (véase el cuadro 1).

En 2003, la Secodam, a su vez, cambia nuevamente de nombre a Secretaría de la Función Pública, además de que, a la par, los gobiernos panistas de Vicente Fox y Felipe Calderón crean y fortalecen toda una nueva estructura para fomentar la transparencia en el manejo de los recursos públicos, la cual tiene logros limitados. Se aprueba entonces, en 2002, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Públi-

CUADRO 1. Evolución del marco institucional del combate a la corrupción en México

AÑO	INSTITUCIÓN ANTICORRUPCIÓN
1982	Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef)
1994	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam)
1999	Auditoría Superior de la Federación (ASF)
2000	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
2002	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
2002	Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI)
2003	Secretaría de la Función Pública (SFP)
2012	Ley Federal de Anticorrupción en Contrataciones Públicas
2014	Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción de la PGR (antes Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia)
2015	Sistema Nacional Anticorrupción

FUENTE: María Amparo Casar, *Anatomía de la corrupción*, p. 50.

ca Gubernamental, y en ese mismo año se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI); posteriormente, durante la administración de Peña Nieto, esta se transformará en un organismo totalmente autónomo denominado Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI), creado en mayo de 2015, tras la aprobación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información. Estos cambios de 2015 dan origen al llamado Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT) (Galindo, UAP, de próxima publicación).

La autonomía de la función pública en los gobiernos estatales, en conjunto con el aumento de los ingresos locales –producto de las circunstancias económicas positivas–, suscitaron que, durante el gobierno de Vicente Fox, existiera una excesiva libertad de ejecución del gasto público local, lo que tuvo una serie de consecuencias que se hicieron notorias por los casos de corrupción surgidos en casi todos los estados (Merino, Hernández y Avilés, 2017: 40).

En efecto, la transición a la democracia trajo consigo la fragmentación del poder político, antes concentrado en la figura presidencial. Los gobernadores y, hasta cierto punto, los alcaldes, se empoderaron frente al gobierno federal y frente a los ciudadanos. Esto condujo a la generalización de malas prácticas administrativas locales, en el contexto de ingresos crecientes y de mayor autonomía política de los gobiernos estatales (Olvera, 2018). En realidad, se gestó una convivencia entre un régimen federal más o menos democrático (pero débil) con gobiernos estatales cada vez más autoritarios y carentes de control ciudadano, lo que se ha denominado como un “régimen de autoritarismos subnacionales” (Gibson, 2013; Olvera, 2018). Por supuesto, la relativa autonomía política de los gobiernos estatales fue negociada y pactada con el gobierno federal, autonomía que a este le resultaba funcional.

En parte como reacción a esta situación, en 2013 los partidos de oposición al PRI decidieron participar en el “Pacto por México”, un acuerdo entre los tres principales partidos, que buscaba cerrar el ciclo de reformas

neoliberales iniciado veinticinco años atrás y, al mismo tiempo, fortalecer las instituciones autónomas, creando así el cimiento de un Estado de derecho en México. Se acordó, en este marco, dotar de autonomía política y operativa a una futura Fiscalía General de la Nación y convertir en “sistemas nacionales” al conjunto de instituciones electorales y de acceso a la información y transparencia federales y locales, con lo que se intentaba sustraerlas del dominio político que los gobernadores ejercían sobre ellas (Olvera, 2015).

Así, fue creado el Sistema Nacional de Transparencia, coordinado por el INAI, y luego el Sistema Nacional Anticorrupción. El Sistema Nacional de Transparencia busca homogeneizar y darle coherencia a todas las instituciones y normas que se encargan de vigilar la transparencia en el país. Es una instancia de coordinación “que tiene como objetivo la organización de los esfuerzos de cooperación, colaboración, promoción, difusión y articulación permanente en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, de conformidad con lo señalado en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás normatividad aplicable” (Merino, Hernández y Avilés, 2017: 40-46). Sin embargo, homologar las obligaciones de transparencia en los tres niveles de gobierno ha sido muy problemático. Cada estado ha ido resolviendo a su manera sus obligaciones de transparencia, lo que muestra disparidades considerables entre los avances implementados en los estados, además de que la puesta en marcha de herramientas tecnológicas –como la plataforma nacional de transparencia– también ha sido complicada, lo que ha llevado a que la homologación en todos los estados diste mucho de ser una realidad. De hecho, los errores surgidos de la implementación de esta plataforma han limitado –paradójicamente– el acceso a la información, fin para el que fue creada. Esta experiencia indica que la creación de leyes no implica la creación de instituciones operativas, y que los gobiernos estatales siguen teniendo la capacidad de administrar la forma, el ritmo y las modalidades de la “homologación” de las instituciones formalmente autónomas.

En otras palabras, la “nacionalización” de las instituciones autónomas no condujo a la creación de capacidades estatales efectivas, es decir, de instituciones capaces de ejercer sus funciones de acuerdo con el mandato de la ley. Esta debilidad es una expresión más de las muchas formas que asume la carencia de capacidades estatales en todos los ámbitos (Hincapié y Olvera, 2019). La democratización electoral no creó un Estado de derecho ni un estado eficiente.

EVOLUCIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN Y LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Estos antecedentes permiten entender el contexto en el que fue creado el Sistema Nacional Anticorrupción. Este sistema surge como un nuevo esfuerzo centralizador y de homologación de prácticas de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, mediante la vinculación de las responsabilidades de los gobiernos estatales con las del gobierno federal para, de esta manera, garantizar a la ciudadanía el derecho a la información y fortalecer el combate a la corrupción en todas sus etapas y en todos los niveles de gobierno. Además, desde su planeación, este sistema busca limitar los espacios de discrecionalidad para que el combate a la corrupción esté garantizado independientemente de las personas que ocupen los cargos públicos.

De la misma manera, el SNA y el SNT se complementan. Ambos, en sus campos específicos de acción, comparten el objetivo común de cristalizar la rendición de cuentas. El SNT busca garantizar el acceso a la información, lo que permite observar y dar seguimiento a las decisiones públicas, mientras que el SNA se enfoca en la investigación y la sanción de los actos de corrupción que hayan sido evidenciados por las políticas de transparencia.

El Sistema Nacional Anticorrupción, que fue aprobado en un contexto de crecientes escándalos de corrupción en el país y bajo la presión de organizaciones de la sociedad civil, se planeó con un enfoque especí-

fico en las debilidades institucionales que el combate a la corrupción había enfrentado, por lo que se concibió que operara mediante la conformación de una red institucional con responsabilidades y funciones precisas y la implementación de un programa de coordinación entre las distintas instituciones involucradas, para facilitar la colaboración en las tareas de prevención, detección y sanción en los casos de faltas administrativas y de actos de corrupción en los tres niveles de gobierno.

El SNA se apoya en cuatro pilares: la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC) y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA). La SFP seguiría conservando su función primordial de investigar y corregir actos u omisiones que constituyeran responsabilidades administrativas y de sancionar las faltas administrativas no graves. Con la creación del SNA, la SFP también podrá presentar, ante la FECC, denuncias por hechos u omisiones que constituyan delitos. Por su parte, la ASF fue fortalecida con las reformas constitucionales, pues ahora puede fiscalizar las cuentas públicas en los años en que corra su ejercicio, además de incluir la revisión de las participaciones federales a los estados. También podrá hacer auditorías sobre posibles actos irregulares cometidos en ejercicios fiscales anteriores. La FECC, que queda bajo la estructura de la Fiscalía General de la República –misma que sustituye a la Procuraduría General de la República–, sería la instancia encargada de investigar y de dar procedimiento a las denuncias de casos de corrupción que le fueren enviadas por cualquiera de los órganos competentes. Finalmente, al TFJA se le dotó de plena autonomía para realizar sus fallos. Este tendría la función de imponer las sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa grave y a los particulares por actos relacionados con faltas administrativas graves.

El punto de unión de estos cuatro pilares se da por medio de un Comité Coordinador conformado por los titulares de estas cuatro dependencias, así como por el titular del INAI, un representante del Consejo de la Judicatura y uno del Comité de Participación Ciudadana (CPC),

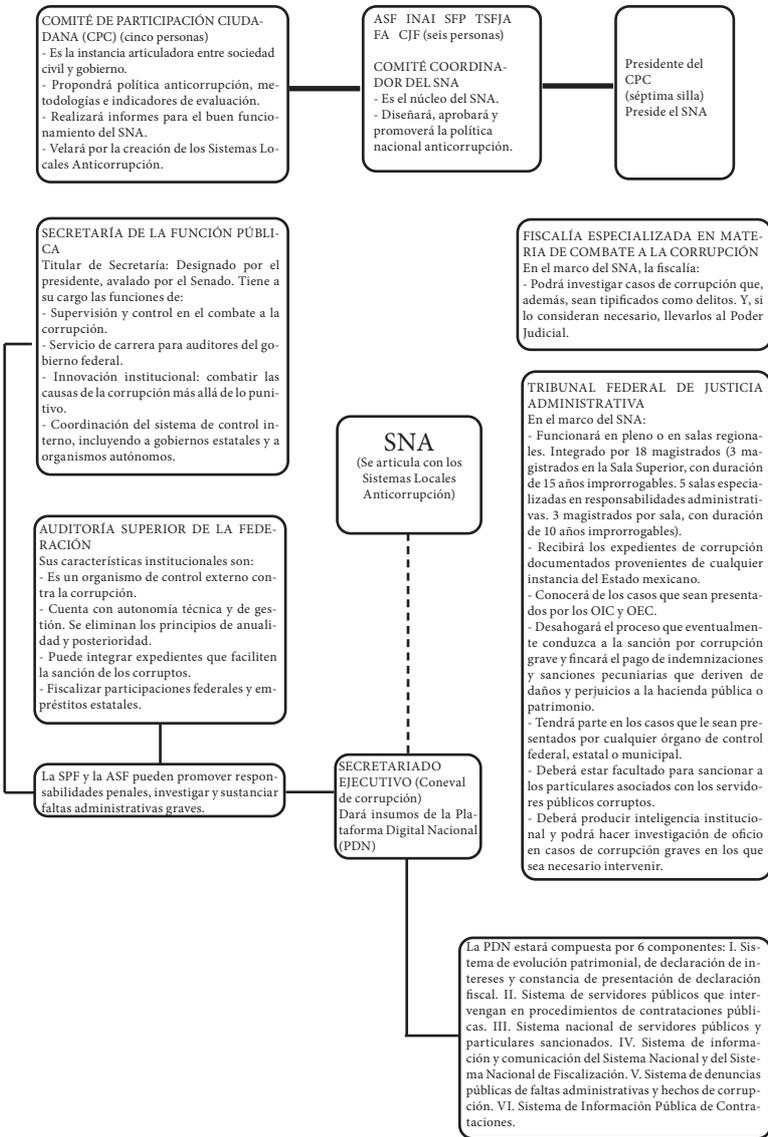
quien presidirá al Comité Coordinador y al SNA en general. Las facultades del Comité Coordinador consisten en el diseño y la promoción de políticas públicas para fiscalizar y controlar recursos públicos y prevenir, controlar y disuadir faltas administrativas y actos de corrupción. Por su parte, el Comité de Participación Ciudadana está conformado por cinco personas y representa el vínculo entre la sociedad civil y las instituciones del gobierno. Dentro de esta estructura es importante mencionar otro componente del SNA: la Secretaría Técnica, que es la cabeza administrativa del sistema nacional y que debe brindar el apoyo necesario para que el Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana y los órganos de gobierno involucrados realicen sus labores de acuerdo con la ley. Además, se planea que la Secretaría Técnica proporcione insumos de la Plataforma Digital Nacional, misma que conectaría a diversos sistemas electrónicos con el objetivo de establecer políticas integrales, metodologías de medición y que las autoridades competentes tengan acceso a dichos sistemas (Galindo, UAP, de próxima publicación).

El diagrama 1 (véase la p. 17) muestra la estructura y el funcionamiento de lo que se espera sea la práctica del SNA.

Por su parte, con base en las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, de mayo de 2015, y con la publicación, en julio de 2016, de las nuevas leyes y las reformas a las leyes ya existentes que componen la legislación secundaria, se determinó que las legislaturas de los estados debían expedir las leyes locales y/o realizar las adecuaciones a sus normas correspondientes a fin de homogenizar sus marcos normativos con la legislación nacional, para la conformación de los Sistemas Locales Anticorrupción. Igualmente, las legislaturas de los estados y las autoridades de los gobiernos locales han tenido que conformar y/o adecuar las instituciones para el combate a la corrupción al marco establecido por el sistema nacional, así como realizar los nombramientos de las personas que conforman las instancias responsables del combate a la corrupción a través de los Sistemas Locales Anticorrupción. Sobre esto, se esperaba que todas las entidades federati-

INTRODUCCIÓN

DIAGRAMA 1. Sistema Nacional Anticorrupción



FUENTE: Red por la Rendición de Cuentas, 2016 (http://sna.org.mx/wp-content/uploads/2018/09/PNA-07062018_Versión-Final.pdf).

vas cumplieran, a más tardar el 18 de julio de 2017, con las modificaciones legislativas pertinentes y con las adecuaciones institucionales para echar a andar su Sistema Local Anticorrupción. Es importante mencionar que, en la planeación de los SLA, se determinó que el Comité Coordinador del SNA mantendría la preponderancia para dictar las directrices de la política nacional de combate a la corrupción. Asimismo, “la puesta en marcha de los Sistemas Locales Anticorrupción es una de las encomiendas que la ley reservó al Comité Coordinador y al Comité de Participación Ciudadana del SNA” (Merino, Hernández y Avilés, 2017: 53).

Como puede observarse, el SNA y los SLA constituyen un sistema institucional complejo y de difícil operatividad, habida cuenta de que su propia existencia depende de la funcionalidad simultánea de múltiples aparatos administrativos del Estado, ninguno de los cuales se caracteriza por su fortaleza institucional. A simple vista, parece una suma de debilidades que se retroalimentan.

EL ESTATUS ACTUAL DE LOS SLA

El estatus y las problemáticas de la implementación de los SLA son el tema fundamental de este libro, que intenta narrar todo el proceso por el que ha atravesado la mayoría de los estados de la república en este ejercicio de construcción y modificación institucional y legal, y cuáles han sido las resistencias más comunes que han enfrentado.

La última actualización en la página web oficial (www.sna.org.mx) antes de la publicación de este manuscrito sobre los avances en la implementación de los SLA es del 20 de noviembre de 2018. Esta implementación se divide en dos grandes rubros: armonización legislativa y conformación de instancias. Sobre el primero, la metodología empleada mide los avances en cuanto a las leyes secundarias a expedir o reformar (su nombre puede variar según la entidad federativa). Estas son: Ley del Sistema Local Anticorrupción, Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas Estatal, Ley

Orgánica de la Fiscalía General Estatal, Ley Orgánica del Tribunal Contencioso, Código Penal Estatal y Ley de Responsabilidades Administrativas. En cuanto al segundo rubro, lo que se ha medido es la conformación de las siguientes instancias en cada entidad federativa: Comité de Selección, Comité de Participación Ciudadana, Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción, Magistrados en Responsabilidades Administrativas, Comité Coordinador y Secretario Técnico.

Según la página web oficial, los avances al 20 de noviembre de 2018 en estos dos rubros son como se muestra en las tablas 1 y 2 (véase la p. 20).

La tabla 1, sobre la armonización legislativa, muestra que únicamente 21 entidades federativas han cumplido con la totalidad de las adecuaciones normativas que establece la ley. Los estados que no han cumplido aún con este requisito son: Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas. Chihuahua muestra el mayor atraso, con tres de las leyes con el estatus de “no publicada”, seguido por Nuevo León y Guanajuato, quienes tienen cuatro y dos leyes “en proceso”, respectivamente. Todos los demás estados faltantes tienen una ley “no publicada” o “en proceso”. Por su parte, la tabla 2 muestra que 13 entidades federativas aún no han conformado en su totalidad las instancias necesarias para comenzar a operar su Sistema Local Anticorrupción. Estos estados son: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, CDMX, Durango, Guerrero, Morelos, San Luis Potosí, Sinaloa y Tlaxcala. Destaca por su incumplimiento la CDMX, con cinco de las seis instancias “no nombradas”. A la CDMX le siguen Baja California Sur y Chiapas, con cuatro “no nombradas”. Baja California, Campeche, Guerrero y Morelos tienen tres instancias “no nombradas”, mientras que Chihuahua y Tlaxcala tienen dos. Finalmente, Durango, San Luis Potosí, Colima y Sinaloa tienen una instancia “no nombrada”.

La implementación de los SLA en la práctica ha enfrentado una serie de problemas. En varios de los capítulos de este libro, que tratan los casos individuales de la mayoría de los estados de la república, se menciona la

TABLA 1. Seguimiento a la armonización legislativa de los Sistemas Locales Anticorrupción de las 32 entidades federativas

NÚM. DE ENTIDAD	ENTIDAD	RE-FORMA CONSTITUCIONAL	LEY SISTEMA LOCAL ANTICORRUPCIÓN	LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL	LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS ESTATAL	LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL ESTATAL	LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CON-TENCIOSO	LEY DE RESPON-SABILIDADES ADMI-NISTRATIVAS	CÓDIGO PENAL	LEYES APROBADAS EN LOS ESTADOS
1	Aguascalientes	*	*	*	X	*	*	*	*	7
2	Baja California	*	*	*	*	X	*	*	*	7
3	Baja California Sur	*	*	*	*	*	*	*	*	8
4	Campeche	*	*	*	*	*	*	*	*	8
5	Chiapas	*	*	*	*	*	*	*	*	8
6	Chihuahua	*	*	*	X	*	X	*	X	5
7	Coahuila	*	*	*	*	*	*	*	*	8
8	Colima	*	*	*	*	*	*	*	*	8
9	Ciudad de México	*	*	*	*	*	*	*	*	8
10	Durango	*	*	*	o	*	*	*	*	7
11	Guanajuato	*	*	*	o	*	*	o	*	6
12	Guerrero	*	*	*	*	*	*	*	*	8
13	Hidalgo	*	*	*	*	*	*	*	*	8
14	Jalisco	*	*	o	*	*	*	*	*	7
15	Estado de México	*	*	*	*	*	*	*	*	8
16	Michoacán	*	*	*	*	*	*	*	*	8
17	Morelos	*	*	*	*	*	*	*	*	8
18	Nayarit	*	*	*	*	*	*	*	X	7
19	Nuevo León	*	*	o	o	*	*	o	o	4
20	Oaxaca	*	*	*	*	*	*	*	*	8
21	Puebla	*	*	*	*	*	*	*	*	8
22	Querétaro	*	*	*	*	*	*	*	*	8
23	Quintana Roo	*	*	*	*	*	*	*	*	8
24	San Luis Potosí	*	*	*	*	o	*	*	*	7
25	Sinaloa	*	*	*	*	*	*	*	*	8
26	Sonora	*	*	*	*	*	*	*	*	8
27	Tabasco	*	*	*	*	*	*	*	*	8
28	Tamaulipas	*	*	*	*	*	*	*	*	8
29	Tlaxcala	*	*	*	*	*	o	*	*	7
30	Veracruz	*	*	*	*	*	*	*	*	8
31	Yucatán	*	*	*	*	*	*	*	*	8
32	Zacatecas	*	*	*	*	*	*	*	X	7
ESTADOS QUE APROBARON LA LEY		32	32	30	27	30	30	31	27	

* Publicada
o En proceso
X No publicada

TABLA 2. Seguimiento a la conformación de instancias de los Sistemas Locales Anticorrupción de las 32 entidades federativas

NÚM. DE ENTIDAD	ENTIDAD	COMISIÓN DE SELECCIÓN	COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	FISCAL ESPECIALIZADO EN COMBATE A LA CORRUPCIÓN	MAGISTRADOS EN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS	COMITÉ COORDINADOR	SECRETARIO TÉCNICO	INSTANCIAS NOMBRADAS EN LOS ESTADOS
1	Aguascalientes	•	•	•	•	•	•	6
2	Baja California	•	•	X	•	X	X	3
3	Baja California Sur	•	X	X	•	X	X	2
4	Campeche	•	X	•	•	X	X	3
5	Chiapas	X	X	•	•	X	X	1
6	Chihuahua	•	•	•	X	•	X	4
7	Coahuila	•	•	•	•	•	•	6
8	Colima	•	•	•	•	•	X	5
9	Ciudad de México	X	X	X	•	X	X	1
10	Durango	•	•	X	o	•	•	5
11	Guanajuato	•	•	•	o	•	•	6
12	Guerrero	•	X	•	•	X	X	3
13	Hidalgo	•	•	•	•	•	•	6
14	Jalisco	•	•	o	•	•	•	6
15	Estado de México	•	•	•	•	•	•	6
16	Michoacán	•	•	•	•	•	•	5
17	Morelos	•	X	•	•	X	X	3
18	Nayarit	•	•	•	•	•	•	6
19	Nuevo León	•	•	o	o	•	•	6
20	Oaxaca	•	•	•	•	•	•	6
21	Puebla	•	•	•	•	•	•	6
22	Querétaro	•	•	•	•	•	•	6
23	Quintana Roo	•	•	•	•	•	•	6
24	San Luis Potosí	•	•	•	•	o	X	5
25	Sinaloa	•	•	•	•	•	X	5
26	Sonora	•	•	•	•	•	•	6
27	Tabasco	•	•	•	•	•	•	6
28	Tamaulipas	•	•	•	•	•	•	6
29	Tlaxcala	•	•	•	•	X	X	3
30	Veracruz	•	•	•	•	•	•	6
31	Yucatán	•	•	•	•	•	•	6
32	Zacatecas	•	•	•	•	•	•	6
ESTADOS QUE TIENEN LA INSTANCIA		29	26	28	31	24	20	

• Nombrada
X No nombrada

lentitud en la aprobación de las distintas fases de los SLA, procesos que, como ya mencionó arriba, deberían haberse concluido antes del 18 de julio de 2017. También se enfatiza en este libro: la falta de recursos económicos para la conformación de las nuevas instancias y para la realización de nuevas contrataciones a fin de cubrir vacantes en las mismas; la falta de recursos humanos con la formación y la experiencia adecuadas; la falta de voluntad política y de interés para terminar de constituir los SLA y realizar los cambios legislativos necesarios. Asimismo se destaca la ignorancia de las autoridades locales encargadas de la construcción de los SLA en cuanto a las bases para la implementación y el adecuado funcionamiento de las nuevas estructuras locales para el combate a la corrupción. Además, en varios capítulos se menciona que la mayoría de las posiciones clave de los SLA, en los casos en donde ya se han realizado los nombramientos, está capturada por los intereses de los grupos de poder local, es decir, aquellos que probablemente tienen los menores incentivos para fomentar un combate genuino a la corrupción. El capítulo correspondiente al estado de Campeche de este libro lo expone claramente:

No dejan de ser preocupantes los intentos de captura de las principales instituciones que conforman el SLA (partiendo desde la conformación del comité de selección y de participación ciudadana). En un contexto donde la mayoría del congreso local es del mismo partido que el gobernante en turno, existen los elementos para que esa mayoría imponga, coloque o nombre en las instituciones del sistema a personas afines al propio poder, lo cual va en demérito de su propia independencia, requisito esencial para cumplir con sus fines.

En este mismo sentido, algunos de los estudios estatales aquí presentados destacan la importancia de establecer y de llevar a cabo una adecuada ruta de selección –particularmente del Fiscal Anticorrupción, que ha sido la posición que más se ha estancado en la mayoría de los estados– y de garantizar una verdadera autonomía de gestión de los SLA mediante

los nombramientos adecuados e independientes de todas las otras posiciones claves del sistema.

Algunos estudios locales en este libro, como el referido a Baja California, también subrayan la necesidad de contar con una supervisión adecuada para que los SLA logren un “verdadero trabajo de coordinación y de colaboración para poder hacer de la lucha contra la corrupción un ejemplo de acción institucional sólida”, en donde, además, la ciudadanía sí sea realmente incluida en la práctica de los SLA y juegue un papel fundamental en las estrategias y en la supervisión del combate a la corrupción. Un tema importante que sobresale, tanto a nivel nacional como local, es que la construcción del andamiaje legal e institucional no garantiza que el SNA y los SLA vayan a funcionar en la práctica, lo que podría derivar en un ejercicio inútil y costoso, tanto en tiempo como en recursos. Por su parte, el capítulo de Chiapas destaca una situación que parece también haber tenido un peso fundamental en otros estados y a nivel nacional: “El proceso electoral ha sido un factor que ha influido de manera determinante para la situación del Sistema Anticorrupción en Chiapas”. Este factor electoral ha contribuido al hecho de que no se haya logrado establecer cabalmente, ni a nivel federal ni en los estados, el SNA y los SLA, ya que ha limitado la aprobación o modificación de las leyes y la incorporación de todas las instancias contempladas en el nuevo modelo de combate a la corrupción. A nivel nacional, la situación electoral en parte implicó, por ejemplo, dejar de lado nombramientos claves del SNA, y el triunfo del nuevo presidente de la república ha puesto en riesgo la continuidad de la implementación y el fortalecimiento del SNA y los SLA en el futuro, al menos el inmediato.

Los estudios de caso contenidos en este libro (trabajados en el primer semestre de 2018 y entregados en diciembre del mismo año) demuestran entonces que en ningún estado, como tampoco en el nivel federal, hubo las condiciones políticas adecuadas para crear los SLA. No solo no hubo voluntad política de los partidos a fin de garantizar la autonomía de los sistemas, sino que se verificaron francos procesos de colo-

nización política y de asfixia presupuestal. La creación de los SLA en los estados ha seguido una pauta parecida a la experiencia de la reforma penal: se sigue en los estados un modelo legal e institucional decidido a nivel nacional, pero se le administra localmente de acuerdo con la conveniencia de la clase política. Y, al igual que la reforma penal, cuyo fracaso es patente (Olvera, 2019), la creación de los SLA es, por ahora, una promesa incumplida.

LA VISIÓN DE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN SOBRE EL SNA

El gobierno actual del presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) no ha mostrado un interés específico en fortalecer los “sistemas nacionales” e, incluso, en el primer presupuesto aprobado de la nueva administración bajó los fondos destinados a varios organismos autónomos, algunos directamente involucrados en la operación de los sistemas nacionales de transparencia y de anticorrupción, como al INAI.³ AMLO ha mencionado que no considera que los “costosísimos” institutos autónomos cumplan su papel a cabalidad. Considera que hay mucha simulación, lo que, desde su punto de vista, ha sido demostrado en el caso del Sistema Nacional de Transparencia. Él afirma que las buenas prácticas del nuevo régimen y la separación del poder político del económico, tal como la Iglesia se separó del Estado, son suficientes para acabar con la corrupción.⁴ El problema de esta visión es que, en el mejor de los casos, la política anticorrupción no trascendería a su régimen al no estar institucionalizada.

3 Los órganos autónomos más afectados son: el Instituto Nacional Electoral, con una reducción de 950 millones de pesos; el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, con 300 millones de pesos; el Instituto Federal de Telecomunicaciones, con 280 millones de pesos; la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con 161 millones de pesos y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, con 37 millones de pesos (<https://www.animalpolitico.com/2018/12/organos-autnomos-rechazan-recorte-presupuesto-inee-inee-ift/>).

4 <https://aristeguinoticias.com/0410/mexico/amlo-anticipa-fracaso-del-sistema-nacional-anticorrupcion-video/>

El nuevo gobierno parece estar buscando empoderar particularmente a la Secretaría de la Función Pública para que cumpla con la función de combatir la corrupción. Incluso, la SFP ha firmado convenios recientes para el combate a la corrupción con dependencias específicas. Por ejemplo, el 3 de enero de 2019 se firmó un convenio entre la SFP y la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP.⁵ Las directrices que ha marcado el presidente a la Secretaría de la Función Pública se enfocan en tres puntos específicos: austeridad total –o republicana, como la llama el presidente– para evitar el derroche de los recursos públicos; políticas de cero tolerancia al incumplimiento de cualquier normativa; y una nueva estrategia de las nuevas contrataciones, mediante la centralización de las compras públicas en la SHCP, caminando de la mano del control interno preventivo institucional. El nuevo gobierno ha hablado también de dejar un legado en la construcción de una nueva ética pública que ponga al frente el interés público por encima de los intereses personales.⁶

Entonces, mientras que la SHCP centralizará la ejecución de las compras, la SFP al parecer adquirirá un papel de supersecretaría, ejerciendo en todo momento el andamiaje normativo de acompañamiento, de prevención y de fiscalización sobre los procesos que impliquen el uso de recursos públicos. El nuevo gobierno reconoce la necesidad de interacción con las instituciones autónomas, como el INAI, pero las trata con reserva, aduciendo que han sido costosas, despegadas de la ciudadanía y no tan eficientes en sus funciones.⁷ Por su parte, Irma Eréndira Sandoval, titular de la SFP, en las entrevistas que ha concedido se muestra comprometida con la implementación del SNA, pero considera que el sistema está atorado y frenado. Desde su punto de vista, es un producto inacabado pero interesante, frente al cual ella se jacta de haber sido muy crítica. También menciona que el objetivo central del SNA, que es coor-

5 <https://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/sfp-shcp-firman-convenio-colaboracion-combatir-corrupcion/>

6 <https://www.youtube.com/watch?v=kp2Gi2WFel0>

7 <https://www.youtube.com/watch?v=kp2Gi2WFel0>

dinar los trabajos anticorrupción, no ha sido cumplido. “Esa coordinación está rota y el SNA debe ser relanzado con nuevos integrantes que incluyan al aspecto electoral, al SAT y a la unidad de inteligencia financiera de la SHCP.”⁸

Además, la titular de la SFP se refiere a la implementación de las leyes de transparencia locales como una experiencia que implicó “un largo y duro caminar que parece que será similar en el caso de la implementación del los SLA”. Sobre el tema local, la alta funcionaria insiste en la necesidad de darles voz a los ciudadanos –escuchándolos directamente en las entidades más que exigir en los congresos de las entidades– y en aprovechar la sofisticación que se vive en algunos municipios libres que cuentan con un sistema desarrollado de participación ciudadana y de experiencias comunitarias y “que no necesitan toda esta parafernalia institucional de los SLA, sin minimizarla por ser incluso un estándar global”.⁹ Todo esto nos hace ver una cierta falta de convencimiento por parte de las nuevas autoridades federales acerca de darle un peso fundamental al SNA y a los SLA como elementos clave en la política de combate a la corrupción, al menos durante la administración que comienza.

REFLEXIÓN FINAL

La creación del SNA es de enorme relevancia institucional y política. El cuerpo institucional de combate a la corrupción estaba fragmentado y, con el SNA y los SLA, se ha buscado vincularlo, fortalecerlo y generar una estructura de alcance nacional, presente en todos los estados de la república mexicana. De igual manera, la nueva estructura creada bajo el SNA y los SLA tiene muchos aspectos defendibles, ya que desde su diseño intervinieron personalidades de primer nivel involucradas en el tema de la transparencia y del combate a la corrupción. De esta manera, la pla-

8 <https://www.youtube.com/watch?v=kp2Gi2WFel0>

9 <https://www.youtube.com/watch?v=kp2Gi2WFel0>

neación y la determinación de cada una de las partes que la componen, que en su conjunto forman una estructura completa y amplia de combate a la corrupción en todos los niveles de gobierno, debe reconocerse y celebrarse.

Sin embargo, no se puede dejar de lado las fallas estructurales que el sistema ha mostrado, empezando por la captura de posiciones clave en todo el sistema, tanto a nivel nacional como local. Además, el proceso de implementación del SNA y los SLA ha sido lento y su operación en la práctica ha sido casi nula.

A nivel nacional, el nombramiento de posiciones clave en el sistema se ha aplazado por demasiado tiempo. Por ejemplo, la no designación del fiscal anticorrupción y de los magistrados especializados representa una clara resistencia a la implementación del SNA, lo que ha generado opiniones negativas e incertidumbre en los medios de comunicación y por parte de la ciudadanía. También se ha criticado que el SNA no considera en su estructura al SAT, a la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP y al sistema electoral, y que la figura presidencial queda prácticamente fuera del sistema anticorrupción, además de que la figura del fuero de otros altos funcionarios (gobernadores, alcaldes, legisladores) no ha sido eliminada. Sin embargo, es en las entidades federativas –que replican algunas de estas situaciones nacionales– en donde hay que poner más atención.

A nivel local ha habido una mayor resistencia a la implementación de los SLA. Hay estados que no han concluido la adecuación de sus leyes a la ley general ni han creado aún las instancias necesarias para que su sistema anticorrupción opere. Pero ¿cómo hacer que estos cumplan cuando no hay sanciones? El Comité de Participación Ciudadana nacional podría tener más atribuciones para hacer cumplir estos parámetros a nivel estatal, pero en la actualidad el CPC no tiene la fuerza ni los instrumentos para hacer que las cosas ocurran y, en la práctica, ha sido vetado en varios temas relacionados con acciones anticorrupción en su esfera de competencia. Esa es la experiencia de los últimos dos

años,¹⁰ lo cual obliga a repensar los instrumentos con los que debe contar este CPC nacional –cuyo presidente también preside el SNA–, para que la ciudadanía esté verdaderamente representada dentro de un sistema nacional de combate a la corrupción.

Por otra parte, es importante mencionar los altos costos que la implementación del sistema en sí implica, mismos que la mayoría de los organismos autónomos que se han venido creando en México experimentan, sobre todo a partir de las últimas dos décadas. En este punto, que constituye lo que principalmente ha frenado el interés de la nueva administración federal por los “sistemas nacionales”, merece la pena detenernos.

En nombre de la anticorrupción se crea, por ejemplo, una nueva estructura burocrática, la Fiscalía Anticorrupción, dependiente de otra nueva institución, la Fiscalía General de la República, que substituye a la Procuraduría General de la República, lo que primeramente generará incentivos para repartir las plazas como cuotas entre los partidos políticos, ensanchando la burocracia en perjuicio de los recursos de la sociedad. Por otra parte, a pesar de que se haya planteado la creación de una Fiscalía General de la República autónoma, la experiencia muestra que las instituciones autónomas en México rápidamente adoptan los vicios del sistema político. Por ejemplo, a pesar de que en teoría la CNDH¹¹ debería estar encabezada por un titular intachable –moralmente hablando–, electo entre una terna cuidadosamente seleccionada, por votación de dos terceras partes de los miembros presentes en el senado, y que gozaría de plena autonomía, la élite de los legisladores, miembros de casi todos los partidos, y que actúan de forma unilateral en varios temas de su conveniencia, esta entidad ha encontrado la manera de elegir al titular por consenso y en beneficio de sus propios intereses en la materia. Lo mismo ha pasado en el caso del nombramiento de los comi-

10 <https://www.youtube.com/watch?v=kp2Gi2WFel0>

11 La CNDH también tiene la figura jurídica de organismo público autónomo, lo que le da autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios (Galindo, 2011).

sionados del INAI, en donde es claro el vínculo de algunos comisionados con exlegisladores federales, a pesar del supuesto proceso transparente en su selección. Es decir, los integrantes del INAI se designan a partir del reparto de cuotas entre partidos mayoritarios en el Congreso y, por ende, no existe garantía de que el instituto actúe con independencia e imparcialidad. En el caso de la Fiscalía General de la República, el mecanismo de elección de sus titulares no será muy diferente del de la CNDH y el del INAI (Galindo, UAP, de próxima publicación). Entonces, los altos costos de las instituciones autónomas y la captura de sus posiciones no van ni con la austeridad republicana ni con la nueva ética pública que plantea el nuevo gobierno nacional.

Pero más significativo aun es que el SNA y los SLA no generan en realidad capacidades estatales. Se conforma una instancia de articulación de instituciones que en teoría deberían funcionar por sí mismas, supuesto que –se ha demostrado– no se cumple. Por tanto, el sistema nacional cojea de origen, no solo porque las instituciones que lo componen no existen o están colonizadas o no tienen capacidades propias, sino porque la clase política no desea que el sistema funcione o no considera necesario que exista para combatir la corrupción. El nuevo gobierno considera más bien que el combate a la corrupción es una cuestión de decisión política y no de instituciones.

Por tanto, el camino del SNA es muy difícil, y los exhortos no serán suficientes para hacerlo realidad. Solo un movimiento civil articulado nacionalmente puede darle viabilidad.

REFERENCIAS

- CASAR, María Amparo (2015). *Anatomía de la corrupción*. México: Instituto Mexicano para la Competitividad.
- COLLIER, Ruth Berins y David Collier (1991). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.

- GALINDO, José (2018). “Ernesto P. Uruchurtu, PRI, 1952-1966”, Andrew Paxman (coord.), *Los gobernadores. Caciques del pasado y del presente*. México: Grijalbo.
- (2011). *La CNDH: una consecuencia de la política económica y social de México (1970-1990)*. México: Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa.
- *Ethnic Entrepreneurs, Crony Capitalism and the Making of the Franco-Mexican Elite*. University of Alabama Press (UAP), en proceso de publicación.
- GIBSON, Edward L. (2013). *Boundary Control. Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HERNÁNDEZ COLORADO, Jaime y Liliana Veloz Márquez (2017). “Los sistemas nacionales. La propuesta mexicana de cambios normativos e institucionales para la transparencia, rendición de cuentas y el combate a la corrupción”, Mauricio Merino, Jaime Hernández Colorado y Ezequiel Avilés Ochoa (coords.), *Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. El municipio en la encrucijada*. México: CIDE.
- HINCAPIÉ, Sandra y Alberto J. Olvera. Capacidades estatales en órdenes mixtos. En proceso de publicación.
- MAHONEY, James (2000). “Path Dependence in Historical Sociology”. *Theory and Society*. 29 (4): 507-548.
- MERINO, Mauricio, Jaime Hernández Colorado y Ezequiel Avilés Ochoa (coords.) (2017). *Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. El municipio en la encrucijada*. México: CIDE.
- OLVERA, Alberto J. (2019). “Crisis de régimen, autoritarismo subnacional y reforma penal en México”, *Perfiles Latinoamericanos*. Vol. 27, núm. 53.
- (2018) (coord.). *Veracruz en su laberinto. Autoritarismo, crisis de régimen y violencia en el sexenio de Javier Duarte*. Xalapa: UV.
- (2016). “La crisis política, los movimientos sociales y el futuro de la democracia en México”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. 61 (226, nueva época), 279-298.

- OLVERA, Alberto J. (2015). “Elecciones presidenciales en México en 2012: la restauración precaria”, S. Gómez Tagle (ed.), *Alternativas para la democracia en América Latina*. México: El Colegio de México/INE.
- (2010) (coord.). *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*. México: CIESAS/UV.

SITIOS WEB

<http://www.sna.org.mx>

<https://www.animalpolitico.com/2018/12/organos-autnomos-rechazan-recorte-presupuesto-ine-inee-ift/>

<https://aristeguinoticias.com/0410/mexico/amlo-anticipa-fracaso-del-sistema-nacional-anticorrupcion-video/>

<https://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/sfp-shcp-firman-convenio-colaboracion-combatir-corrupcion/>

<https://www.youtube.com/watch?v=kp2Gi2WFel0>

EL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN EN AGUASCALIENTES

RUBÉN MACÍAS ACOSTA
VALERIA LUCERO MACÍAS
MIGUEL ÁNGEL OROPEZA TAGLE¹

INTRODUCCIÓN

LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO GENERA GRANDES PROBLEMAS en los ámbitos de desarrollo social, político, económico, educativo, entre otros. De acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2017), arrojadas por la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, en Aguascalientes se presentó un alza en los actos de corrupción entre 2015 y 2017, lo que representó porcentajes de 80.9% y 83.7%, respectivamente. Frente a ello se puede entrever que la corrupción continúa en aumento y que esta aún supera los alcances de la normatividad y de las instituciones. Este artículo muestra el proceso de la implementación del Sistema Estatal Anticorrupción (SEA) de Aguascalientes, los principales actores y las adecuaciones a la Constitución Política del Estado, entre otras gestiones que se han llevado a cabo para combatir la corrupción en la entidad.

EL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN DE AGUASCALIENTES

A través de la reforma constitucional de 2015, con base en la cual se creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), a través del decreto fechado el 27

1 Autores adscritos a la Universidad Autónoma de Aguascalientes.

de mayo de ese año, se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones constitucionales mediante lo cual se faculta al Congreso para expedir la Ley General, misma que establece las bases de coordinación del SNA. De acuerdo con el mandato constitucional, los Congresos de cada entidad tenían el 18 de julio de 2017 como fecha límite para la implementación de sus propios Sistemas Locales –con funciones y estructura equiparables a las del Sistema Nacional–, la modificación de sus constituciones y la creación de su propia ley en la materia (Transparencia Mexicana, 2017).

El proceso de instauración del sistema en el estado de Aguascalientes se inició armonizando la legislación local con la federal, en conjunto con modificaciones efectuadas a la Constitución Política de la entidad, por lo que el 28 de julio de 2016 el Pleno del H. Congreso del Estado de Aguascalientes aprobó el dictamen de la iniciativa que reforma los artículos correspondientes de la Constitución Local en esta materia. Igualmente se notificó a los secretarios de cada ayuntamiento del estado para la aprobación de las reformas referidas. Se presentaron en tiempo y forma –antes del 22 de agosto de 2016– las aprobaciones por parte de los ayuntamientos de El Llano, Pabellón de Arteaga y Rincón de Romos. Los municipios de Aguascalientes, Asientos, Calvillo, Cosío, Jesús María, San Francisco de los Romo, San José de Gracia y Tepezalá no dieron contestación, por lo que se consideró aprobada la reforma a la Constitución estatal, en términos de los artículos 94, fracción I, de la Constitución Política del Estado y 155, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado (Decreto 366, 2016).

El 24 de agosto de 2016 se expidió Declaratoria Constitucional por parte de la Mesa Directiva de la Diputación Permanente, integrada por los diputados Jesús Eduardo Rocha Álvarez, Anayeli Muñoz Moreno y Marco Arturo Delgado Martín del Campo, y se ordenó su debida publicación, mediante el decreto número 366, expedido el 2 de septiembre de 2016 por el ingeniero Carlos Lozano de la Torre, gobernador constitucional del estado, mismo que fue publicado el 5 de septiembre del mismo año en el *Periódico Oficial*, señalando que la vigencia del mencionado decreto

iniciaría una vez que se realizaran las adecuaciones legales y entraran en su respectiva vigencia, lo cual debía cumplirse antes del 19 de julio de 2017 (Decreto 366, 2016). En el cuadro 1 se resume el resultado.

Al efecto, en el periódico oficial del estado se publicó, el 8 de mayo de 2017, la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, la cual tiene como principales objetivos conformar el Sistema Estatal Anticorrupción al Sistema Nacional Anticorrupción y establecer las bases de coordinación entre los diversos integrantes del Sistema Estatal. Igualmente, establecer las bases para emitir políticas públicas en la prevención y el combate a la corrupción y faltas administrativas, así como en la fiscalización y el control de los recursos públicos; también en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción. Asimismo, se busca la promoción, el fomento y la difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como de la rendición de cuentas, la transparencia, la fiscalización y el control de los recursos públicos (LSEAA, 2017).

El Sistema Estatal se integra por los siguientes órganos:

- Comisión de Selección
- Comité de Participación Ciudadana
- Secretario Técnico
- Comité Coordinador
- Secretaría Ejecutiva del Comité Coordinador
- Comisión Ejecutiva
- Fiscalía Anticorrupción
- Comité Rector del Sistema Estatal de Fiscalización

El día 26 de julio de 2017 se integró la Comisión de Selección, conformada por nueve miembros con cargo honorario, cinco miembros de instituciones de educación superior e investigación y cuatro miembros de Organizaciones de la Sociedad Civil (osc), dedicados a materias de fiscalización, rendición de cuentas y combate a la corrupción (CSSAb, 2017). En el cuadro 2 se muestra cómo quedó integrada la Comisión de Selección.

CUADRO 1. Reforma a la Constitución Política del Estado de Aguascalientes en materia de combate a la corrupción

ARTÍCULOS REFORMADOS O ADICIONADOS	RESUMEN
27 C, fracción IV	Faculta al Órgano Superior de Fiscalización del Estado para que, derivado de sus investigaciones y sin perjuicio de la competencia de la Auditoría Superior de la Federación, promueva las responsabilidades que sean procedentes ante la Sala Administrativa y la Fiscalía Estatal Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones tanto a servidores públicos como a particulares.
52 (se adiciona párrafo cuarto)	Otorga a la Sala Administrativa competencia para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas determinadas en la ley, y a particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como para fincar el pago de indemnizaciones y sanciones pecuniarias como resarcimiento de los daños hechos a la hacienda pública estatal o a la de los municipios.
73 (se reforma en su segundo párrafo)	Establece a todo servidor público como responsable por violaciones a la Constitución Política General –como leyes federales–, a la Constitución estatal y a las leyes que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos del estado y de los municipios, por delitos del orden común y por actividades administrativas irregulares. Determina la obligación de presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial, de intereses y fiscal.
80 (se adiciona un segundo párrafo)	Establece que la responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público será exigible según los plazos de prescripción de la ley penal, los cuales nunca serán inferiores a tres años.

(Continúa)

ARTÍCULOS REFORMA- DOS O ADICIONADOS	RESUMEN
82 (se reforma)	<p>Se establece la responsabilidad administrativa, así como la sanción, la cual puede consistir en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, u otras sanciones económicas. Establece el procedimiento para las faltas administrativas graves, las cuales serán investigadas por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado y por los Órganos Internos de Control, y resueltos por la Sala Administrativa. Para el caso de responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial del Estado, estas se considerarán conforme a su legislación propia.</p> <p>Todo ente público estatal y municipal contará con Órganos Internos de Control (OIC) encargados de dar seguimiento a responsabilidades administrativas y de promoverlas, en su caso, ante la Sala Administrativa y la Fiscalía Estatal Especializada en Combate a la Corrupción.</p>
82 A (se adiciona)	<p>Faculta a la Sala Administrativa para imponer sanciones económicas, inhabilitaciones y resarcimiento de daños y perjuicios a particulares que intervengan en faltas administrativas graves. En el caso de personas morales, estas también podrán ser sancionadas con la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva.</p>
82 B (se adiciona)	<p>Establece al Sistema Estatal Anticorrupción como instancia de coordinación entre las autoridades de los tres poderes, las dependencias, las entidades y los organismos constitucionales autónomos del estado y sus municipios competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y de hechos de corrupción. Establece asimismo su integración, las funciones del Comité Coordinador, la creación del Comité de Participación Ciudadana y de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.</p>

FUENTE: Decreto 366 (2016).

CUADRO 2. Integrantes de la Comisión de Selección

DE PARTE DE LAS UNIVERSIDADES	ITESM	Miguel Ángel Nájera Herrera
	UP	Jorge Humberto Yzar Domínguez
	UC	Ricardo Alejandro Hernández Ramos
	ITA	Julio César Martínez Romo
	UTN	Oscar Jesús Martínez García
DE PARTE DE ORGANIZACIONES CIVILES	Consejo Coordinador Estatal	Marco Antonio Galindo Madrigal
	USEM	Enrique Lemus Méndez
	Ags GV	Ana Susana López de la Parra
	Contadores	Elías Acosta Rodríguez

FUENTE: CSSAb (2017).

Por su parte, la Sala Administrativa impondrá las sanciones por la comisión de faltas administrativas graves, las cuales van desde la suspensión, destitución e inhabilitación del empleo, cargo, comisión o función desempeñadas por los funcionarios responsables hasta sanciones económicas. La Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes establece que el presidente de la Sala Administrativa formará parte del Comité Coordinador del SEA. El magistrado presidente, Rigoberto Alonso Delgado, solicitó personal especializado y mayor presupuesto ante el Supremo Tribunal. El primero de agosto de 2017 se publicó, en el *Periódico Oficial*, la Ley de Responsabilidades Administrativas, con la inclusión de la materia anticorrupción, que prevé las faltas administrativas graves y no graves de los servidores estatales y municipales, así como sanciones, procedimientos y autoridades sancionadoras competentes. Por parte del Poder Judicial del Estado, se cuenta con nueve jueces de oralidad penal, que son los encargados de conocer y resolver los asuntos de anticorrupción que constituyan delitos (LJAA, 2017).

Con el fin de llevar a cabo la designación de los miembros del Comité de Participación Ciudadana (CPC) del Sistema Estatal Anticorrupción, se elaboró la convocatoria por parte de la Comisión de Selección, el 27 de octubre de 2017, por lo que el 6 de noviembre del mismo año se emitió y se difundió la convocatoria pública para la aportación de propuestas por parte de la sociedad, la cual se cerró el 30 de noviembre del mismo año. El 5 de diciembre de 2017 se realizó la presentación de los aspirantes (CSSAA, 2017).

El Comité de Participación Ciudadana debe ser integrado por cinco ciudadanos con integridad y prestigio; asimismo deben haber contribuido, en la entidad, en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. El CPC es coadyuvante en la consecución de los objetivos del Comité Coordinador y es la estancia que vincula a los organismos sociales y académicos relacionados con las materias del Sistema Estatal. Dichos representantes solo podrán estar en el encargo por un periodo de cinco años (LSEAA, 2017). El CPC constituye la posibilidad de que los ciudadanos tomen parte contra la corrupción, ya que tendrá facultades de proponer políticas anticorrupción, metodologías e indicadores de evaluación y, sobre todo, de vigilar el funcionamiento del Sistema Local Anticorrupción (SLA). Las funciones y atribuciones del Comité de Participación Ciudadana del SLA son consecuentes con la legislación general del SNA (Bi Noticias, 2018).

Por otra parte, el 27 de diciembre de 2017 se llevó a cabo la designación del fiscal anticorrupción de la entidad, el abogado Jorge Humberto Mora Muñoz, por parte del fiscal general de Aguascalientes, René Urrutia de la Vega, esto de conformidad con lo establecido en el artículo 65 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción y de acuerdo con sus facultades. Mora Muñoz cursó sus estudios en la Universidad Autónoma de Aguascalientes, ha ejercido como abogado litigante de 2000 a 2016. Entre los puestos más relevantes en que se ha desempeñado se encuentran los de subdirector de Asuntos de Cabildo de la Presidencia Municipal de Aguascalientes, director jurídico de la Delegación Federal del Traba-

jo en el estado, entre junio de 2010 y junio de 2013, además de responsable del área de Transparencia de la misma delegación, coordinador jurídico-legislativo de la Secretaría del Ayuntamiento del municipio de Aguascalientes, desde el 1o de enero de 2014 hasta el 30 de octubre de 2016, y titular de enlace de Transparencia de dicha secretaría, como subsecretario de Asuntos Jurídicos del Gobierno del Estado, desde el 2 de diciembre de 2016 hasta el día 26 de diciembre de 2017, mediante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción dependiente de la Fiscalía General del Estado, que cuenta con autonomía técnica y operativa para investigar y perseguir los delitos relacionados con hechos de corrupción, en la puesta en marcha del Sistema Estatal Anticorrupción con fundamento en el artículo 82, fracción IV, de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes (LJAb, 2017).

El 15 de enero de 2018 se efectuaron audiencias públicas y el 30 de ese mismo mes se realizó el dictamen. La designación de los miembros del Comité de Participación Ciudadana se publicó oficialmente el día 2 de febrero de 2018; allí se agregan los perfiles de los miembros designados (CSSAb, 2017):

JOSEFINA DÍAZ AGUILAR

Licenciada en Administración Financiera y Bancaria por la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Ha laborado en el Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes. Se desempeñó como asistente privada de los exalcaldes ingeniero Luis Armando Reynoso Femat e ingeniero Ricardo Magdaleno Rodríguez. Se desempeñó como coordinadora general del despacho del también exgobernador Luis Armando Reynoso Femat.

ALEJANDRA YASMÍN GONZÁLEZ SANDOVAL

Maestra en Administración por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey y directora del Centro Educativo Steiner.

SERGIO LIRA PADILLA

Es ingeniero agrónomo por parte de la Universidad Autónoma de Aguascalientes y prestador de servicios profesionales especializados para diferentes instituciones públicas como FIRA, Sagarpa, Conafor, DIF Estatal y Financiera Rural.

MARÍA TERESA BELMONT ACERO

Maestra en Educación y en Gestión Escolar por parte de la Universidad Interamericana para el Desarrollo del Consorcio Educativo Anáhuac. Cuenta con amplia experiencia en medios de comunicación, principalmente en producción de radio y televisión. Dentro del sector educativo ha sido catedrática y jefa de departamento en el Instituto Tecnológico de Aguascalientes, en la Escuela Normal Superior y en la Universidad Interamericana para el Desarrollo.

JOSÉ GUADALUPE LÓPEZ RAMÍREZ

Es contador público por el Instituto Politécnico Nacional y licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Cuenta con diversos estudios de posgrado, entre ellos la maestría en Fiscal. Tiene grado de doctor en Derecho y Buen Gobierno por parte de la Universidad de Salamanca. Miembro de consejo en diversos comités de transparencia, anticorrupción y vigilancia, entre ellos, el Instituto de Transparencia en Aguascalientes, el Comité Ciudadano Anticorrupción, el Consejo Coordinador Empresarial en Aguascalientes y el Instituto Mexicano de Contadores Públicos (CSSAA, 2017).

Entre estos perfiles se consideraron aquellos que no tuvieran compromisos políticos que implicaran un conflicto de interés para el desarrollo de la labor en el combate a la corrupción. Se verificó que no hubieran

participado en partidos políticos o en el servicio público. Se consideró su carrera profesional y su experiencia en la materia.

En los meses pasados, la Fiscalía Anticorrupción de Aguascalientes ha dado trámite a 56 expedientes; entre estos casos se persiguen asuntos relacionados a los sexenios de los exgobernadores Carlos Lozano de la Torre y Luis Armando Reynoso Femate, incluso, con el actual mandatario Martín Orozco Sandoval (Bi Noticias, 2018). En lo más reciente, el Sistema Estatal Anticorrupción se encuentra organizándose para terminar por constituirse; el siguiente paso será la designación del Secretario Técnico (LJAC, 2018).

Sin duda ha habido avances normativos e institucionales en el estado de Aguascalientes en cuanto a la armonización de la normatividad y de los procesos, pero aún falta mucho por hacer, ya que todavía no se ha establecido como tal el Sistema Estatal Anticorrupción. Se requiere un mayor esfuerzo para concretar todo el cambio en pro de la rendición de cuentas, de modo que esta pueda ser fortalecida con una mayor participación ciudadana, un sistema más rígido de responsabilidad de los servidores públicos y la armonización en los criterios y el desempeño de las autoridades; de lo contrario, los esfuerzos realizados en el combate contra la corrupción no producirán resultados. Se considera que el estado de Aguascalientes tiene un cumplimiento aceptable, pero se debe presionar al Congreso local para que otorgue presupuesto e instalaciones; y al resto de las autoridades correspondientes para dar cabal cumplimiento a sus obligaciones en la materia.

CONCLUSIONES

La lucha contra la corrupción no es una tarea a corto plazo. Las metas deben ser alcanzadas paulatinamente. Los especialistas en temas de transparencia y combate a la corrupción y, sobre todo, la ciudadanía deben estar atentos y dar seguimiento en la conformación y funcionamiento del SEA de la entidad. Se requiere que este cuente con recursos tanto eco-

nómicos como humanos, y voluntad política para terminar de constituir la institución y los cambios legislativos necesarios. Con el fortalecimiento del Sistema Anticorrupción se contará con mayores herramientas para combatir la corrupción y la impunidad; además, se logrará la participación de figuras de control social mediante la instalación de un Comité Coordinador y un Comité Ciudadano, así como con la creación de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.

REFERENCIAS

- BI NOTICIAS (2018). Fiscalía Anticorrupción de Aguascalientes tiene 56 expedientes por resolver. Recuperado de: <http://www.binoticias.com/nota.cfm?id=21309&t=fiscalia-anticorrupcion-de-aguascalientes-tiene-56-expedientes-por-resolver>.
- CSSAA (2017). Comisión de Selección del Sistema Anticorrupción: Minuta Reunión de Trabajo (30 de agosto). Recuperado de: <http://www.cssa.org.mx/wp-content/uploads/2017/10/minuta2.pdf>.
- CSSAb (2017). Comisión de Selección del Sistema Anticorrupción: Presentación del Sistema Estatal Anticorrupción. Recuperado de: <http://www.cssa.org.mx/wp-content/uploads/2017/11/PRESENTACION.pdf>.
- DECRETO 366 (2016). *Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes*: Reforma Constitucional (05 de septiembre). Recuperado de: http://eservicios.aguascalientes.gob.mx/servicios/periodicooficial2009/usuario_webexplorer.asp.
- INEGI-ENCIG (2017). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*, recuperado de: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/encig/2017/doc/encig2017_principales_resultados.pdf.
- LJAA (2017). Requiere Sala Administrativa más presupuesto para enfrentar casos de corrupción. Recuperado de: <http://www.lja.mx/2017/10/requiere-sala-administrativa-presupuesto-enfrentar-casos-anticorrupcion/>.

- LJAb (2017). Ficha Técnica Jorge Humberto Mora Muñoz/Fiscal Anticorrupción. Recuperado de: <http://www.lja.mx/2017/12/ficha-tecnica-jorge-humberto-mora-munoz-fiscal-anticorrupcion-del-estado-de-aguascalientes/>.
- LJAc (2018). Sistema Estatal Anticorrupción: Designación del Secretario Técnico. Recuperado de: <http://www.lja.mx/2018/04/sistema-estatal-anticorrupcion-designacion-del-secretario-tecnico-arcana-imperii/>.
- LRAEA (2017). Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes: *Periódico Oficial del Estado* (01 de agosto). Recuperado de: http://www.iea.gob.mx/webiea/inf_general/NORMATIVIDAD/2.%20LEYES/LEY%20ESTATAL/LEY%20DE%20RESPONSABILIDADES%20ADMINISTRATIVAS%20DEL%20ESTADO%20DE%20AGUASCALIENTES.pdf.
- LSEAA (2017). Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes: *Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes* (8 de mayo). Recuperado de: http://eservicios.aguascalientes.gob.mx/servicios/periodicooficial2009/usuario_webexplorer.asp.
- TRANSPARENCIA MEXICANA (2017). *Avance de los Sistemas Locales Anticorrupción al cierre del plazo constitucional*. Recuperado de: <https://www.tm.org.mx/monitoreosla3/>.

NARRATIVA DE LA CREACIÓN DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN EN BAJA CALIFORNIA

MARTÍN CUTBERTO VERA MARTÍNEZ¹

EL CONTEXTO PREVIO

BAJA CALIFORNIA OCUPÓ EL SEXTO SITIO en la tasa de víctimas de actos de corrupción por cada 100 000 habitantes que se registra en los trámites, pagos y solicitudes de servicios públicos, así como en otros contactos con servidores públicos, de acuerdo con los resultados de la tercera Encuesta de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG, 2015).

En el estudio del INEGI, se advierte que la tasa de prevalencia de corrupción fue de 12 590 víctimas por cada 100 000 habitantes, mientras la incidencia fue de 30 097 actos de corrupción por cada 100 000 habitantes. El quinto lugar a nivel nacional en materia de prevalencia lo obtienen Baja California y Sonora. En cuanto a la tasa de actos de corrupción por cada 100 000 habitantes, Baja California se ubica en octavo lugar después de Estado de México -que duplicó la tasa de incidencia nacional-, Sinaloa, Chihuahua, Sonora, Michoacán, Baja California Sur y Morelos (INEGI, 2017).

Como se puede observar a continuación, se obtuvieron los siguientes resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto gubernamental del Instituto nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2017):

- En Baja California, 78.2% de la población de 18 años y más refirió que la inseguridad por la delincuencia es el problema más importante que aqueja hoy en día su entidad federativa, seguido de

1 Universidad Autónoma de Baja California.

la corrupción, con 57.9%, y el mal desempeño del gobierno, con 42.9 por ciento.

- En el estado de Baja California, 88.7% de la población de 18 años y más percibió que los *actos de corrupción* en su entidad son *muy frecuentes* o *frecuentes*.
- En Baja California, 91.2% de la población de 18 años y más percibió que la *corrupción* es una práctica *muy frecuente* o *frecuente* en los policías, seguida por el gobierno federal, con 88.9 por ciento.
- La tasa de *población que tuvo contacto con algún servidor público* y experimentó al menos un *acto de corrupción* fue de 13 757 por cada 100 000 habitantes en Baja California.
- En Baja California, la tasa de *trámites en donde la población tuvo contacto con algún servidor público* y experimentó al menos un *acto de corrupción* fue de 19 467 por cada 100 000 habitantes.

Por otro lado, el mayor porcentaje en cuanto a experiencias de corrupción se estimó en el contacto con autoridades de seguridad pública, con 59.5% de los casos, seguido de los trámites relacionados con permisos de uso de suelo, demolición o construcción, solicitudes de constancias de libertad de gravamen y otros trámites en el Registro Público de la Propiedad con 30.7 por ciento.

¿QUÉ HAN OPINADO LOS DIVERSOS ACTORES SOCIALES FRENTE A LA PROBLEMÁTICA DE LA CORRUPCIÓN EN BAJA CALIFORNIA?

Como se puede observar en los diferentes portales y estudios, las cifras son alarmantes, pues los niveles de corrupción y de impunidad que ha alcanzado Baja California son muy altos. Alejandro Arregui, candidato del PRI a senador de la república, señaló que lo anterior no es algo que haya nacido de un momento a otro, sino que es algo que se ha ido acu-

mulando a través del tiempo, ya que los indicadores también señalan que Tijuana es la quinta ciudad más violenta del mundo y la tercera con mayor impunidad.² Lo han secundado diversas organizaciones sociales y empresariales, que demandan reformas legales e institucionales.

Por otra parte, expertos en la materia como Adolfo Solís Farías, especialista fiscal y analista económico, informó que Baja California está en primer lugar en cifras de corrupción en el país. Puntualizó, asimismo, que el fenómeno de la corrupción se considera en diferentes acciones y actos, y que abarca no solo el desvío o el robo de recursos, sino también la omisión, la negligencia, la pasividad en la aplicación de la ley, así como el crecimiento de la informalidad, todos ellos factores que alientan un actuar corrupto gubernamental y social que está ligado a la impunidad.

INICIATIVAS PRECEDENTES

A continuación, se describen brevemente las iniciativas presentadas previamente a la creación de la ley que regula el Sistema Estatal Anticorrupción.

El 26 de mayo de 2005, el diputado Jorge Núñez Verdugo propuso una reforma que adiciona el artículo 123 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Baja California, señalando que la delincuencia ha aumentado hasta llegar a índices alarmantes, motivando actitudes que van desde mórbidas propensiones, en algunos sectores sociales, hasta la tolerancia de giros criminales que supuestamente no afectan a la sociedad, pero que propician la impunidad y la corrupción, por lo que sugirió ampliar el catálogo de los delitos graves, estableciendo mayor severidad en las penas.

El 24 de enero de 2016, el diputado Luis Moreno Hernández presentó una iniciativa de decreto para armonizar las disposiciones jurídicas

2 <http://www.jornadabc.mx/tijuana/10-05-2018/alarmanes-los-niveles-de-corrupcion-e-impunidad-en-baja-california-arregui>

derivadas del Sistema Anticorrupción. De igual manera, en ese periodo, el diputado Alejandro Arregui Ibarra presentó un paquete de reformas que crean el Sistema Estatal Anticorrupción, el cual fue la base del sistema estatal aprobado.

Previamente a esto, se encuentran también diversas adecuaciones legales, tales como:

1. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. Publicada en el *Periódico Oficial* núm. 21, del 29 de abril de 2016, sección II, tomo CXXIII. Tiene por objeto desarrollar lo dispuesto por el Apartado A del artículo 6 de la Constitución federal, por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y por el apartado C del artículo 7 de la Constitución local.
2. Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el estado de Baja California. 23 de agosto de 2017. Tiene por objeto reglamentar las disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California y su aplicación, en lo relativo al derecho fundamental de acceso a la información pública generada, administrada o en posesión de los Sujetos Obligados señalados en la misma.
3. Creación del Sistema Estatal de Fiscalización. El Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Baja California (OFSBC) es un órgano del Congreso del Estado, con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones para decidir sobre su organización interna, recursos, funcionamiento y resoluciones, y cuyas atribuciones y responsabilidades se desarrollan conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, regulados por la Constitución Política del Estado y por la Ley de Fiscalización Superior de los Recursos Públicos para el Estado de Baja California y sus

Municipios. De conformidad con lo establecido por el artículo 37, fracción VII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, y por lo dispuesto en los artículos 98 y 100 de la Ley de Fiscalización Superior de los Recursos Públicos para el Estado de Baja California y sus Municipios, el OFSBC cuenta con las atribuciones para fiscalizar la administración, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos, subsidios y recursos de los poderes del estado y de las entidades públicas estatales, incluyendo a los municipios, organismos dotados de autonomía y particulares, cuando manejen recursos de origen público; así como para emitir opinión jurídica respecto a iniciativas y reformas a leyes, acuerdos y decretos en materia hacendaria que le sean solicitadas por el Congreso del Estado o por sus comisiones.³

4. Lineamientos Normativos y Operativos para el Ejercicio Ciudadano de la Contraloría Social. La contraloría social en la actualidad constituye una práctica de transparencia en la rendición de cuentas públicas, con su aplicación de carácter obligatorio, puesto que la Ley General de Desarrollo Social establece que, en toda acción de gobierno en el territorio nacional encaminada a contribuir al logro del desarrollo social de las personas, se deben proporcionar los elementos necesarios para que los beneficiarios de los programas de desarrollo social puedan vigilar, evaluar, juzgar y verificar que los recursos sean utilizados adecuadamente, con la finalidad de dar autenticidad a las políticas públicas (art. 69 de la Ley General de Desarrollo Social).
5. Ley de Fiscalización Superior de los Recursos Públicos para el Estado de Baja California y los Municipios. Publicado en el *Periódico Oficial* núm. 22, sección II, del 21 de mayo de 2004, tomo CXI. Tiene por objeto regular la rendición y la revisión de las

3 <http://www.asebc.gob.mx>

cuentas públicas y su fiscalización superior, de acuerdo con lo que establecen los artículos 22, 27, fracciones XII, XIII y XIV, y 37 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

6. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California. Publicado en el *Periódico Oficial* núm. 40, del 29 de agosto de 2003, sección II, con el objeto de reglamentar el Título Octavo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.
7. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California y su reforma del mes de julio 2017 (art. 4). Esta ley fija la estructura y regula la función administrativa a cargo del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California y define las bases de creación y vinculación con la Administración Pública Paraestatal.

EL CAMINO DE LA APROBACIÓN DEL SEA

Los ocho partidos políticos que integran la XXII Legislatura local avalaron por unanimidad la propuesta sobre el Sistema Estatal Anticorrupción (SEA), cumpliendo con el plazo establecido para su aprobación por el Sistema Nacional Anticorrupción el martes 18 de julio de 2017. El Pleno del Congreso de Baja California aprobó de esta manera, y por unanimidad, los dictámenes 20, 21 y 22 provenientes de la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales, los cuales contienen la expedición de tres leyes secundarias que dan sustento al SEA, que son: Ley del Sistema Estatal Anticorrupción (LSEA), Ley de Responsabilidades Administrativas (LRA) y Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa (LTEJA), todas del estado.

Desatacaron en las tareas de negociación y aprobación los diputados Andrés de la Rosa Anaya y Marco Antonio Corona Bolaños Cacho, presidente y secretario de la Comisión de Gobernación, respectivamente;

Corona leyó en tribuna el dictamen 20 por el que se crea la LSEA, la cual está conformada por 59 artículos y tres transitorios, y que tiene como objetivo establecer las bases de coordinación entre los poderes del estado, los municipios, los órganos constitucionalmente autónomos, las instituciones y los entes públicos, para el funcionamiento y la integración del SEA, con el fin de prevenir, detectar y sancionar las faltas administrativas y los hechos de corrupción. Los legisladores Victoria Bentley Duarte, Luis Moreno Hernández, Mónica Hernández Álvarez y Raúl Castañeda Pomposo dieron lectura al dictamen 21 por el que se crea la LRA, la cual tiene el propósito de distribuir competencias para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.⁴

DEBATE EN EL CONGRESO Y APROBACIÓN DE LA LEY

La discusión legislativa inicial centró sus bases en la corrupción como práctica nociva, como un mal endémico que ha caracterizado por años al sistema mexicano, lo que ha sido en detrimento de la confianza y la participación ciudadana en las autoridades e instituciones del país. Por otra parte, se enfatizó el uso inadecuado de los recursos del gobierno estatal, que no rinde cuentas y afecta a miles de ciudadanos. En la discusión, hicieron acto de presencia los legisladores Catalino Zavala Márquez, Iraís Vázquez Aguiar, Mónica Hernández Álvarez, Patricia Ríos López, Rocío López Gorosave y Margarita Salcido Cota, entre otros diputados, actores de la sociedad civil, empresarios, etcétera.

SOBRE LA LEY APROBADA

La ley referida fue aprobada y publicada por el *Periódico Oficial* del estado de Baja California, tomo CXXIV, el 7 de agosto de 2017, bajo el decreto núm. 99, mediante el cual se expide la Ley del Sistema Estatal An-

4 <http://www.congresobc.gob.mx/comunicados/Comunicado%20522.pdf>

ticorrupción de Baja California. La fecha límite se venció el 18 de julio, pero se publicó hasta el 7 de agosto. Asimismo, fue publicado el decreto 98 que expide la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Baja California y el decreto 100 que expide la Ley del Tribunal de Justicia Administrativa. De igual forma, se publicó el decreto 101 que expide la reforma a los artículos 11, 17, 25, 28, 35, 46, 50 y 54, la denominación del capítulo VI y la adición del artículo 58 de la Ley Orgánica de Administración Pública del Estado de Baja California.

OBJETIVOS DE LA LEY

- I.* Establecer mecanismos de coordinación entre los diversos órganos competentes para el combate a la corrupción.
- II.* Establecer las bases mínimas para la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas.
- III.* Establecer las bases para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos.
- IV.* Establecer las directrices básicas que definan la coordinación de las autoridades competentes para la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción.
- V.* Regular la organización y el funcionamiento del Sistema Estatal, su Comité Coordinador y su Secretaría Ejecutiva, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes.
- VI.* Establecer las bases, principios y procedimientos para la organización y funcionamiento del Comité de Participación Ciudadana.
- VII.* Establecer las bases y políticas para la promoción, el fomento y la difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos.

- VIII. Establecer las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos, así como crear las bases mínimas para que todo órgano del estado establezca políticas eficaces de ética pública y de responsabilidad en el servicio público.
- IX. Establecer las bases del Sistema Estatal de Fiscalización.
- X. Establecer las bases mínimas para crear e implementar sistemas electrónicos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones competentes de orden estatal y municipal.

ASPECTOS DESTACADOS

En este tiempo se crea el comité ciudadano, mismo que elevó el número de sus integrantes de cinco a quince, con relación al proyecto de ley presentado. A pesar de que se aprobó el SEA desde julio del año pasado, y de que el 1o de enero de 2018 entraron en vigor la Ley de Responsabilidades Administrativas y la Ley del Tribunal de Justicia Administrativa, el Congreso no ha generado los primeros nombramientos y eso mantiene trunca la implementación del Sistema.

Otro tema fundamental es la instalación de la Mesa Técnica, en la cual deberán participar la Comisión de Hacienda y Presupuesto y todas las instancias que forman parte del engranaje del Sistema e instancias como el Tribunal de Justicia Administrativa; no cuenta con recursos para la instalación de la Sala Especializada en Anticorrupción.

La instalación del Comité de Selección del Sistema Estatal Anticorrupción es el primer filtro para iniciar todos los procesos y convocatorias a fin de materializar la implementación del Sistema, el cual contará con tres áreas de competencia: la prevención, la investigación y el control externo.

Se crea el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, que tendrá el carácter de órgano constitucional autónomo y que contará con plena autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, ade-

más de poseer plena jurisdicción e imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones.

Los entes públicos estatales y municipales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas: para sancionar aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa; para revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos; y para presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado.

El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior del Estado, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado, de la Secretaría responsable del control interno del Ejecutivo estatal; también lo conforman el presidente del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa; los Síndicos Procuradores, el Consejero Presidente del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado, así como un representante del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado. En el Comité Coordinador participarán un número igual de ciudadanos designados conforme al procedimiento que indique la ley.

Se dan las bases para crear una plataforma digital que integre y conecte a diversos sistemas electrónicos que poseen datos e información necesaria para que el Comité Coordinador pueda establecer políticas integrales, así como retroalimentar periódicamente la plataforma nacional prevista en la ley.

DESAFÍOS POR VENIR

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) se considera como una institución que define el marco en donde tiene lugar la política pública de

lucha contra la corrupción. De esta manera, entonces, nos atrevemos a sistematizar el marco institucional de esta política en las capacidades de fiscalización, responsabilidades administrativas, justicia fiscal administrativa, fiscalización y rendición de cuentas, administración pública federal, sanciones legales e investigación de la corrupción en Baja California. Por ello:

- a) Es un desafío crucial, desde el punto de vista institucional, la ruta para seleccionar al Fiscal Anticorrupción y garantizar el ejercicio de sus facultades y atribuciones con verdadera autonomía.
- b) Es importante que los organismos públicos pertenecientes al SEA logren un verdadero trabajo de coordinación y de colaboración para poder hacer de la lucha contra la corrupción un ejemplo de acción institucional sólida. De lo que se trata es de impulsar un Modelo de Gestión de la Gobernanza Pública Colaborativa.
- c) Es necesaria la identificación de oportunidades para crear valor público (resultados a los ciudadanos) a través de la colaboración interinstitucional.
- d) Es necesario construir la confianza en los funcionarios públicos de los diversos organismos del SEA.
- e) Debe desarrollarse una visión y una comprensión comunes de los mecanismos implementadores de la política pública de combate a la corrupción.
- f) Son necesarios el surgimiento y la consolidación de un liderazgo tanto personal como en el marco de las agencias del SEA.
- g) Es prioridad crear ciudadanía a partir de la realización de programas de formación ciudadana y de funcionarios públicos con la mejor ética pública.

REFERENCIAS

- ARGANDOÑA, A. (2006). *La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción y su impacto sobre las empresas internacionales*. Documento de Investigación IESE Business School de la Universidad de Navarra, España.
- CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA (2016). *Ley Estatal anticorrupción de Baja California*. Disponible en: <http://www.congresobc.gob.mx/comunicados/Comunicado%20522.pdf>.
- (2017). *Iniciativa de ley para reformar diversos artículos de la Constitución Política del Estado en materia de armonización de las disposiciones jurídicas derivadas del Sistema Anticorrupción*. Disponible en: http://www.congresobc.gob.mx/contenido/LegislacionEstatal/Parlamentarias/Documento/IREF_OSUNAMILLAN_09FEB2017.pdf.
- (2018). *Periódico Oficial del Congreso de Baja California*. Disponible en: <http://transparencia.pjbc.gob.mx/Documentos/pdfs/Decretos/2017/Decreto98.pdf>.
- INEGI (2017). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto gubernamental del Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. Disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/encig/2017/doc/encig2017_bc.pdf.
- MARCH, J. G., I. Olsen y P. Johan (1997). *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*. Estudio introductorio de Rodolfo Vergara, México: FCE.

EL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN EN BAJA CALIFORNIA SUR: ANTECEDENTES, DESARROLLO Y PERSPECTIVAS

JOSÉ SALVADOR GONZÁLEZ CERVANTES¹

SISTEMA LOCAL ANTICORRUPCIÓN

EL SISTEMA LOCAL ANTICORRUPCIÓN FUE ANUNCIADO por el gobernador Carlos Mendoza Davis el 15 de diciembre de 2016, en un evento que contó con la participación de actores institucionales relevantes tanto del gobierno como de la sociedad civil organizada, aunque la participación de esta última se dio de manera limitada, a través del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). En esta oportunidad se presentó la iniciativa de ley correspondiente. Posteriormente, el 25 de junio de 2017 el Congreso del Estado anunció la aprobación del Sistema y las nuevas leyes que lo integrarían, en boletín de prensa que apuntaba lo siguiente:

El Congreso del Estado aprobó la creación del Sistema Estatal Anticorrupción al aprobar nuevas leyes y modificar diversos ordenamientos legales ya existentes, que tienen como finalidad evitar actos de corrupción de los servidores públicos que prestan su labor en los gobiernos estatal y municipales y organismos descentralizados; asimismo establece un puntual mecanismo de rendición de cuentas de quienes, a nivel directivo, tienen una responsabilidad en la administración pública, e igualmente sancionará a particulares que, en colusión con funcionarios gubernamentales, incurran en la comisión de ilícitos que afecten al erario en los niveles de competencia de este Sistema.

1 Universidad Autónoma de Baja California Sur.

Las comisiones unidas de Transparencia y Anticorrupción y de Asuntos Fiscales y Administrativos dieron lectura, ante el pleno de la XIV Legislatura, a los dictámenes que contienen nuevas leyes y reformas a ordenamientos legales ya existentes en la entidad, los cuales fueron votados por unanimidad; así se crean la Ley de Responsabilidades Administrativas y la Ley del Tribunal de Justicia Administrativa, y se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado y la Ley de la Procuraduría General de Justicia, paquete de iniciativas que en su momento fue turnado al Congreso del Estado por el titular del Poder Ejecutivo estatal.

Los dictámenes correspondientes fueron elaborados por la Comisión de Transparencia y Anticorrupción que encabeza la diputada Maritza Muñoz Vargas y la Comisión de Asuntos Fiscales que coordina el diputado Marco Antonio Almendariz Puppo.

La presidente de la Comisión de Transparencia, diputada Maritza Muñoz Vargas, expuso que, con la aprobación de la base legal para el Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California Sur, la entidad cumplía en tiempo y forma con el proceso legislativo al respecto, ya que todos los estados del país deberían tener aprobado su marco legal a más tardar el 18 de julio de 2017. Muñoz Vargas comentó que con la operación del Sistema Anticorrupción en el estado se envía un importante mensaje en el sentido de que las instituciones públicas, Gobierno del Estado, Poder Legislativo y el Poder Judicial trabajan en conjunto para dar resultados a la sociedad en un aspecto sumamente importante para la administración pública: la transparencia en los gobiernos, con una escrupulosa rendición de cuentas a los ciudadanos. Añadió que con la aprobación de este marco legal, sin lugar a duda se está cumpliendo con una exigencia de la misma sociedad en demanda de gobiernos transparentes y eficientes.

La nueva Ley de Responsabilidades Administrativas establece los principios que regirán la actuación de los servidores públicos, los mecanismos puntuales para la prevención de actos de corrupción y una serie de instrumentos para la rendición de cuentas, como la presentación por

parte de los servidores públicos de las declaraciones patrimoniales, fiscales y de conflicto de intereses. Asimismo, la Ley de Responsabilidades ordena establecer un sistema más eficaz para la investigación y persecución de las faltas administrativas y se señalan sanciones por omisión de investigación, buscando con ello acabar con la impunidad en todos los sentidos. Del mismo modo, las eventuales faltas de los servidores públicos se dividen en graves y no graves, y el procedimiento para imponer sanciones se realizará con base en la instalación de un sistema competencial diferenciado.

Al entrar en vigor este ordenamiento legal, la estructura de gobierno sufrirá una serie de modificaciones, como la creación de organismos de control interno en las dependencias estatales, los cuales serán coordinados por la Contraloría General del Estado, dependencia que tendrá como finalidad supervisar y evaluar a estos órganos de control. Así, como parte importante del Sistema Anticorrupción del Estado fue creado el Tribunal de Justicia Administrativa, que tendrá como finalidad dirimir los conflictos de particulares con el estado y al que corresponderá como competencia imponer las sanciones por las faltas graves cometidas por servidores públicos y por los particulares que hayan tenido en un momento dado algún tipo de vinculación.

La Ley Estatal ha sido configurada a imagen y semejanza de la Ley General, siguiendo las orientaciones normativas de aquella, estableciendo dicha filiación desde su artículo 1º, tal como se asienta en el boletín de prensa 2017/266 del Congreso del Estado de Baja California Sur, del 25 de junio del año referido:

... de conformidad con lo dispuesto por los artículos 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 160 Bis de la Constitución Política del Estado, y 36 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, los cuales disponen que las entidades federativas constituirán Sistemas Locales Anticorrupción, los cuales contarán con una integración y atribuciones equivalentes a las del Sistema Nacional Anticorrupción.

ANTECEDENTES

El estado de Baja California Sur registra varios momentos relevantes en la persecución de delitos relacionados con el ejercicio de la función pública estatal, principalmente el que involucró al exgobernador Narciso Agúndez Montaña (2005-2011), acusado de peculado por 5 millones de pesos, en relación con la compra y posterior venta de bienes inmuebles, quien aprovechó su posición para desviar recursos de carácter público.² En este mismo caso estuvo involucrado el ex secretario general de Gobierno Alfredo Porras Domínguez, como quedó registrado en las noticias nacionales y locales de mayo de 2012. Las acusaciones respectivas fueron fincadas por el entonces gobernador Marcos Covarrubias Villaseñor, a escasos seis meses de iniciado su mandato (2011-2015). Dicha causa no tuvo consecuencias más allá de los seis meses que permanecieron tras las rejas estos exfuncionarios, quienes obtuvieron su libertad luego de anteponer un amparo que, en diciembre de 2012, les fue otorgado.³ “Estoy bien, estoy feliz porque al final se hizo justicia gracias a la justicia federal. No puedo decir lo mismo de la justicia estatal”, fueron las primeras palabras del exgobernador al salir de prisión, según el diario *El Universal*.

Según las consecuencias del caso, este habría venido a ser uno más de los eventos de persecución política que se ejerce por parte de quien, estando en el poder, toma revancha de su antecedente y adversario político. Esta práctica es recurrente en el funcionamiento “regular” del sistema político mexicano.

Otro caso muy similar fue el del exgobernador Guillermo Mercado Romero (1993-1999), quien fue también encarcelado por motivos políticos una vez que, al terminar su mandato, su sucesor Leonel Cota Montaña le fincó responsabilidades, acusándolo de peculado y de otros delitos.⁴ En este otro caso de venganza política, las consecuencias fueron las

2 <http://www.jornada.unam.mx/2012/05/25/estados/033n2est>

3 <https://www.animalpolitico.com/2012/12/>

4 <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/22159.html>

mismas: al ejercer el recurso del amparo, tanto el exgobernador como la ex secretaria de Finanzas Griselda Uribe Figueroa -también acusada de peculado- quedaron libres de los cargos que se les había imputado.⁵

Un caso más -anterior a estos- afectó el ámbito familiar de otro exgobernador del estado: Víctor Liceaga Ruibal: habiéndose visto involucrados en asociaciones delictuosas, los hermanos del exfuncionario, Agustín y René Liceaga Ruibal, fueron detenidos e investigados por delitos contra la salud.⁶

La historia de la entidad no presenta casos que hayan tenido consecuencias o responsabilidades para los funcionarios involucrados en actos de corrupción, ni la inhabilitación para ocupar cargos públicos por los hechos señalados en su desempeño como funcionarios, ni el cumplimiento de las sentencias originalmente dictadas en cada caso. Una conclusión bastante cercana a la realidad es que las acusaciones y desenlaces en cada caso correspondieron a motivos políticos y no a una estricta aplicación de las leyes de responsabilidades de los funcionarios, vigentes en su momento, pero estériles en su aplicación.

SITUACIÓN ACTUAL

La puesta en vigor de las disposiciones normativas incluidas en el Sistema Estatal Anticorrupción se ha detenido en la etapa de integración del Comité Coordinador y del Comité de Participación Ciudadana; se ha llegado únicamente a la etapa del nombramiento de una Comisión de Selección de los eventuales miembros del órgano conductor principal del proceso. Dicha Comisión no ha emitido, a la fecha, convocatoria alguna, como lo manda la nueva ley. De lo anterior no ha habido explicación alguna, aunque podemos aventurar una hipótesis que justificaría esta situación de *impasse*, a partir de la inacción a nivel de funcionamiento

5 <http://archivo.eluniversal.com.mx/estados/53603.html>

6 <https://www.proceso.com.mx/150925/>

del Sistema Nacional, estancado en el nombramiento del Fiscal Anticorrupción, situación que se replica en un número importante de estados de la federación (diez al menos, hasta marzo de 2018, no habían nombrado Fiscal Anticorrupción).⁷

La situación de inacción tanto en el ámbito del Sistema Nacional como en el caso de nuestro estado refleja el poco o nulo interés por parte de los conductores políticos del proceso, las cabezas de los poderes Ejecutivo y Legislativo en el caso del Sistema Nacional, y del Poder Ejecutivo en el caso del Sistema Estatal para Baja California Sur.

7 <https://www.sdpnoticias.com/nacional/2018/03/31/>

INSTAURACIÓN DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN EN CAMPECHE: DEBATE PÚBLICO Y LEGISLATIVO AUSENTE

OSCAR LÓPEZ CHAN¹

SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE CAMPECHE: CRONOLOGÍA DE HECHOS

CONFORME A LA REFORMA CONSTITUCIONAL para el establecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción,² y particularmente al artículo 113, fracción III, párrafo segundo de la Constitución General, “las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción”. Así, de acuerdo con el artículo cuarto transitorio del decreto de dicha reforma, deberían “expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de las leyes generales a que se refiere el segundo transitorio”, el cual estableció el plazo de un año para que el Congreso de la Unión aprobara las leyes generales referidas, es decir el 28 de mayo de 2016 como fecha límite. El plazo para los estados concluiría el 28 de noviembre de 2016. No obstante, el propio Congreso de la Unión venció los plazos establecidos y aprobó la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción hasta el 6 de julio de 2016, siendo publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio del mismo año. Esta, en su artículo segundo transitorio, nuevamente estableció el plazo

1 Universidad Autónoma de Campeche.

2 Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2015.

de un año para que los congresos locales realizaran sus modificaciones normativas. Esto es, el 19 de julio de 2017 concluiría el nuevo plazo.

En el estado de Campeche, el proceso legislativo para reformar la Constitución local y para reformar o promulgar las leyes estatales reglamentarias respectivas inició el 26 de mayo de 2017, con el envío de una iniciativa del Ejecutivo estatal al Congreso del Estado para reformar la Constitución local en la materia, y concluyó el 13 de julio de 2017, con la aprobación por parte de la legislatura estatal de las iniciativas de las leyes orgánicas de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción y del Tribunal de Justicia Administrativa, prácticamente en el límite del plazo, en un proceso *fast track*, sin debate legislativo intenso, debate público o participación ciudadana.

La iniciativa base para reformar la Constitución local fue la del Ejecutivo del estado; no obstante, ya existían tres iniciativas presentadas por diputados de las fracciones parlamentarias de los partidos de Regeneración Nacional (Morena) (2015 y 2016) y de Acción Nacional (PAN) (2017), respectivamente. Sin embargo, por alguna razón, estas iniciativas entregadas con antelación se presentaron al pleno de la LXII Legislatura del Congreso del Estado de manera posterior (véase el cuadro 1). Como parte del proceso legislativo, todas las iniciativas referidas se turnaron a la Comisión de Puntos Constitucionales y Control Interno de la Convencionalidad,³ para su análisis y la emisión del dictamen correspondiente, el cual fue presentado al pleno del Congreso y aprobado el 8 de junio de 2017. Por tratarse de una reforma a la Constitución local, de acuerdo con el artículo 130 de la misma, el dictamen se turnó para su aprobación a los once ayuntamientos del estado, como miembros del Poder revisor, realizándose el cómputo de votos de los ayuntamientos y la declaratoria de aprobación de las reformas y adiciones a la Constitución local el 20 de junio de 2017, siendo publicadas

3 Para abreviar el nombre de esta comisión en lo sucesivo se le denominará de Puntos Constitucionales.

CUADRO 1. Iniciativas para reformar la Constitución Política del estado de Campeche en materia de combate a la corrupción

AUTOR DE LA INICIATIVA	MATERIA	ENTREGA DE LA INICIATIVA	PRESENTACIÓN EN EL PLENO	APROBACIÓN DEL DICTAMEN
Diputado Carlos Martínez Aké (Morena)	Sistema Estatal Anticorrupción	13 de octubre de 2015	20 de octubre de 2015	8 de junio de 2017
Fracción parlamentaria de Morena	Consejo de la Judicatura Estatal	19 de mayo de 2016	1 de junio de 2017	8 de junio de 2017
Fracción parlamentaria del PAN	Sistema Estatal Anticorrupción	21 de abril de 2017	1 de junio de 2017	8 de junio de 2017
Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche	Sistema Estatal Anticorrupción, Consejo de la Judicatura, Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y Tribunal de Justicia Administrativa	26 de mayo de 2017	30 de mayo de 2017	8 de junio de 2017

FUENTE: Poder Legislativo del Estado de Campeche (2015, 2017k, m, n).

el 27 de junio del mismo año en el *Periódico Oficial* del gobierno del estado de Campeche, con inicio de vigencia al día siguiente de su publicación.

A partir de la vigencia de tales reformas a la Constitución local, y de acuerdo con su artículo segundo transitorio, el Congreso del Estado iniciaría el proceso para expedir la legislación reglamentaria o realizaría las adecuaciones normativas necesarias dentro del plazo establecido en el decreto por el que se expedieron las leyes generales de la materia, esto es, el 19 de julio de 2017. Debido al apremio, el 5 de junio de 2017 las fracciones parlamentarias del PAN, del Partido Revolucionario Insti-

tucional (PRI), del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), de las representaciones legislativas de los partidos Nueva Alianza (Panal), de la Revolución Democrática (PRD) y diputadas declaradas independientes habían presentado al pleno del Congreso del Estado las iniciativas de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Campeche, con lo cual inició el proceso relacionado con la adecuación y/o expedición de leyes secundarias en la materia. Posteriormente, de manera sucesiva y en paquete, entre el 16 de junio y el 10 de julio de 2017 se presentaron iniciativas por parte de diversos actores, según su área de competencia, para reformar o expedir otras leyes secundarias relacionadas con la materia (véase el cuadro 2); las principales fueron las leyes del Sistema Anticorrupción del Estado, las orgánicas de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción y las del Tribunal de Justicia Administrativa. Según consigna del *Diario de los Debates* (Poder Legislativo del Estado de Campeche, 2017b), todas las iniciativas fueron aprobadas, en su mayoría por unanimidad y sin debate alguno. Invariablemente las leyes reformadas y expedidas consideraban en sus transitorios que entrarían en vigor el 19 de julio de 2017, fecha límite impuesta por el Congreso de la Unión para que las legislaturas estatales adecuaran el marco jurídico local en la materia.

Cabe mencionar que, previo a este proceso, el 3 de noviembre de 2016 la fracción parlamentaria del PAN y la representación legislativa del PRD presentaron una iniciativa para reformar la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, a fin de crear la Comisión Anticorrupción y de Participación Ciudadana, que adicionalmente tenía como propósito incentivar “la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones”. Esto fue aprobado como Punto de Acuerdo y como Comisión Especial el 16 de mayo de 2017; la presidencia de esta correspondió al Partido de la Revolución Democrática.

CUADRO 2. Iniciativas en materia de combate a la corrupción en el estado de Campeche

AUTORES	INICIATIVA	ENTREGA DE LA INICIATIVA	PRESENCIA EN EL PLENO	APROBACIÓN DEL DICTAMEN
Fración parlamentaria del PAN y representación legislativa del PRD	Creación de la Comisión Anticorrupción y de Participación Ciudadana	3 de noviembre de 2016	2 de mayo de 2017	16 de mayo de 2017
Fraciones parlamentarias del PAN, PRI, PVEM, representaciones legislativas del Panal y PRD, y diputadas declaradas independientes	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Campeche (143 artículos)	5 de junio de 2017	6 de junio de 2017	6 de julio de 2017
Fración parlamentaria del PRI	Para reformar y derogar diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado	16 de junio de 2017	20 de junio de 2017	29 de junio de 2017
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche	Para reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado	22 de junio de 2017	27 de junio de 2017	29 de junio de 2017
Fraciones parlamentarias del PRI y del PVEM	Para reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado	23 de junio de 2017	27 de junio de 2017	6 de julio de 2017
Instituto Electoral del Estado de Campeche	Iniciativa para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales	23 de junio de 2017	27 de junio de 2017	4 de julio de 2017

(Continúa)

AUTORES	INICIATIVA	ENTREGA DE LA INICIATIVA	PRESENCIA EN EL PLENO	APROBACIÓN DEL DICTAMEN
Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Para reformar diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	23 de junio de 2017	27 de junio de 2017	29 de junio de 2017
Tribunal Electoral del Estado	Para reformar diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado	26 de junio de 2017	27 de junio de 2017	4 de julio de 2017
Fraciones parlamentarias del PRI, PVEM, representaciones legislativas del Panal y PRD, y diputadas declaradas independientes	Para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones del Código Penal del Estado de Campeche	27 de junio de 2017	29 de junio de 2017	13 de julio de 2017
Titular del Poder Ejecutivo Estatal	Para reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado	3 de julio de 2017	6 de julio de 2017	11 de julio de 2017
Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche	Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Campeche (53 artículos)	5 de julio de 2017	6 de julio de 2017	11 de julio de 2017
Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche	Para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones del Código Penal del Estado de Campeche	7 de julio de 2017	11 de julio de 2017	13 de julio de 2017

(Continúa)

AUTORES	INICIATIVA	ENTREGA DE LA INICIATIVA	PRESENCIA EN EL PLENO	APROBACIÓN DEL DICTAMEN
Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche	Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado (55 artículos)	7 de julio de 2017	11 de julio de 2017	13 de julio de 2017
Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche	Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (45 artículos)	10 de julio de 2017	11 de julio de 2017	13 de julio de 2017
Tribunal Superior de Justicia del Estado de Campeche	Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Campeche (351 artículos)	10 de julio de 2017	11 de julio de 2017	13 de julio de 2017

FUENTE: Poder Legislativo del Estado de Campeche (2017d, e, f, g, h, i, j, l, o, p).

Llama la atención que, de acuerdo con la evidencia documental, en todo el proceso para armonizar la legislación en materia anticorrupción ninguna iniciativa fue turnada para su análisis y dictamen a la Comisión Anticorrupción y de Participación Ciudadana. Todas las iniciativas se enviaron y fueron dictaminadas por la Comisión de Puntos Constitucionales –presidida por el PRI–, pese a que el propósito de la comisión aludida era el de coadyuvar “agilizando el trabajo legislativo orientado a la armonización del marco jurídico local en materia de anticorrupción”. Tampoco hubo esquemas o mecanismos de participación ciudadana, pese a que tal comisión tenía formalmente ese propósito. Lo mismo ocurrió en los procesos de reforma o en la expedición de otras leyes secundarias en la materia, como la Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche, en la cual no participó la Comisión de Fortalecimiento Municipal; en el dictamen de las leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública y de la Comisión de Derechos Humanos del

Estado de Campeche, en las cuales no participaron las comisiones homónimas del ramo. De la misma manera, cuando se dictaminó la iniciativa para expedir la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado, no participó la Comisión de Enlace en Materia de Fiscalización. En tal proceso, en los dictámenes relativos a las leyes orgánicas del Tribunal de Justicia Administrativa, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, del Poder Judicial del Estado y de la iniciativa para reformar el Código Penal del Estado, y en la convocatoria para elegir al Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción, tuvieron participación, además de la Comisión de Puntos Constitucionales, la Comisión de Procuración e Impartición de Justicia, ambas con mayoría del PRI y presididas por el mismo partido; pero no participó la Comisión Especial Anticorrupción y de Participación Ciudadana, creada para tal fin.

El proceso legislativo tuvo como resultado las reformas y las adiciones a la Constitución local; la expedición de las leyes del Sistema Anticorrupción, de Fiscalización y Rendición de Cuentas, y las orgánicas del Tribunal de Justicia Administrativa, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y del Poder Judicial; y las reformas, adiciones y derogaciones al Código Penal, a las leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la Comisión de Derechos Humanos; y a las leyes orgánicas de la Administración Pública Estatal, de los Municipios, del Poder Legislativo y del Tribunal Electoral del estado de Campeche; estas últimas, en relación con el fortalecimiento de los órganos internos de control, de los poderes del estado, de los organismos públicos autónomos y de los municipios.

Completado el proceso de adecuación legislativa, la siguiente fase para la instauración del Sistema Anticorrupción del Estado de Campeche la constituye la elección, nombramiento e instalación de los integrantes o componentes formales del mismo. Al 31 de mayo de 2018, únicamente se ha realizado la elección de los integrantes del Tribunal de Justicia Administrativa y del titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. Para el primer caso, no hubo convocatoria o

CUADRO 3. Comisiones con competencia formal en materia anticorrupción

NOMBRE DE LA COMISIÓN	INICIATIVAS TURNADAS PARA REFORMAR LA CONSTITUCIÓN LOCAL	INICIATIVAS TURNADAS PARA REFORMAR LEYES REGLAMENTARIAS	INICIATIVAS TURNADAS PARA EXPEDIR LEYES REGLAMENTARIAS
Especial Anticorrupción y de Participación Ciudadana	0	0	0
Puntos Constitucionales y Control Interno de la Convencionalidad	1	10	5
Procuración e Impartición de Justicia	-	4	0
Enlace en Materia de Fiscalización	-	0	0
Transparencia y Acceso a la Información Pública	-	0	0
Derechos Humanos	-	0	0

FUENTE: Poder Legislativo del Estado de Campeche (2017c, d, e, f, g, h, i, j, k, l, m, n, o, p).

proceso legislativo o público para valorar sus perfiles en términos profesionales y de independencia. Tampoco hubo debate legislativo o público. Sus integrantes fueron electos por unanimidad, sin comparecencia previa, por la Comisión Permanente, que en periodo de receso legislativo sesiona y asume funciones del pleno, a propuesta del titular del Poder Ejecutivo del estado (Poder Legislativo del Estado de Campeche, 2017a). No se conocen las trayectorias ni las filiaciones de los integrantes del Tribunal; lo único que se sabe es que, derivado de las reformas legales, tendrán asegurado su puesto por 15 años. En el caso de la Fiscalía Espe-

cializada en Combate a la Corrupción, el 31 de julio de 2017 las comisiones de Puntos Constitucionales y de Procuración e Impartición de Justicia emitieron una convocatoria pública para elegir a su titular, para lo cual convocaron “a las organizaciones no gubernamentales; organizaciones, asociaciones y sociedades civiles; colegios y asociaciones de profesionistas; clubes de servicios e instituciones de educación superior y sociedad en general a presentar sus propuestas”. En total se inscribieron 15 personas, lo cual fue desahogado por las mismas comisiones al recibir la documentación respectiva y efectuar las entrevistas a los aspirantes, concluyendo con un dictamen conjunto presentado en el pleno el 3 de octubre de 2017 que, de acuerdo con el párrafo segundo del artículo 101 *quinquies* de la Constitución local, debía contar con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión; la propuesta ganadora obtuvo 25 votos y 6 la propuesta alterna. De acuerdo con el dictamen, el titular de la Fiscalía entraría en funciones el primero de enero de 2018. Llama la atención que en este proceso no hubo debate legislativo alguno, solo se llevó a cabo la votación, según se consigna en el *Diario de los Debates* de la misma fecha (Poder Legislativo del Estado de Campeche, 2017a). Hubo solamente un posdebate en medios de comunicación en relación con el cuestionamiento del fiscal electo dados sus vínculos con el poder, pues había fungido ya como presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

La parte que le daría mayor legitimidad al Sistema Estatal Anticorrupción, que es la participación de los ciudadanos a través de los Comités de Selección y de Participación Ciudadana, aún no se ha completado (véase el cuadro 4). Tampoco existe evidencia de que, al 31 de mayo de 2017, se haya instalado el Comité Coordinador que estaría integrado por el Fiscal Anticorrupción, los presidentes del Tribunal de Justicia Administrativa y de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública, los titulares de la Auditoría Superior del Estado, de la Secretaría de la Contraloría, un representante del Consejo de la Judicatura Estatal y el Comité de Participación Ciudadana.

CUADRO 4. Nombramientos de los integrantes del Sistema Anticorrupción del Estado de Campeche

ÓRGANO	CONVOCATORIA PÚBLICA	AUTOR DE LA PROPUESTA	FECHA DE LA PROPUESTA	FECHA DE ELECCIÓN
Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa	No	Titular del Poder Ejecutivo Estatal	13 de julio de 2017	17 de julio de 2017
Titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción	31 de julio de 2017	Comisiones de Puntos Constitucionales y de Procuración e Impartición de Justicia	3 de octubre de 2017	3 de octubre de 2017
Comité de Selección	Sin convocatoria al 31 de mayo de 2018	-	-	-
Comité de Participación Ciudadana	Sin convocatoria al 31 de mayo de 2018	-	-	-
Comité Coordinador	Sin convocatoria al 31 de mayo de 2018	Integración con base en el artículo 9 de la Ley del Sistema Anticorrupción	-	-

FUENTE: Poder Legislativo del Estado de Campeche (2017c, d).

ACTORES Y MOMENTOS CLAVE EN LA TRAYECTORIA DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN

Dado que, en primera instancia, es eminentemente legislativo el proceso para implementar el Sistema Estatal Anticorrupción, el Congreso del estado de Campeche es un actor relevante, y, de manera específica, lo son las fracciones parlamentarias de los partidos representados en el mismo, así como el promotor de las principales iniciativas, es decir, el titular del Poder Ejecutivo del estado. Resulta clave conocer la composición para el primer caso, porque de eso dependería la pluralidad de las propuestas y el alcance del debate legislativo o, incluso, público. En tal virtud, de 35 integrantes del Congreso del Estado, 15 son del PRI, 11 del PAN, tres del PVEM, dos del PANAL, uno del PRD e, inicialmente, tres de Morena. Cabe mencionar que en el proceso electoral 2014-2015, en la elección para legisladores locales, el PRI y el PVEM integraron una alianza, lo cual en conjunto les garantizó una mayoría simple con 18 diputados. Además, tales partidos encabezaron las únicas comisiones de dictamen de todas las iniciativas en la materia; esto es, la de Puntos Constitucionales, presidida por el PRI, y la de Procuración e Impartición de Justicia, presidida por el PVEM, en las cuales también ambos partidos contaban con mayoría. Fueron estas comisiones las que expidieron la convocatoria para elegir al Fiscal Especializado en Materia Anticorrupción. Es decir, en los dictámenes y votaciones en comisiones, el PRI y su aliado el PVEM en todo momento tuvieron el control del proceso (véase el cuadro 5).

En otros términos, en este proceso las otras comisiones y partidos carecieron de relevancia porque, a pesar de presidir comisiones importantes en la materia –por ejemplo, en Materia de Fiscalización (PAN) y Anticorrupción y Participación Ciudadana (PRD)–, más allá de algunas iniciativas presentadas como fracción legislativa, posteriormente no participaron en el dictamen ni en el debate legislativo, que propiamente estuvo ausente; ciertamente levantaron la mano, pero solo para votar. De esta forma, los representantes de otros partidos (PAN, PRD, Panal y Mo-

CUADRO 5. Integración por partidos de las comisiones de dictamen en materia anti-corrupción

NOMBRE DE LA COMISIÓN	PAN	PRI	PRD	PVEM	PANAL	MORENA	TOTAL	PRESIDENCIA
Comisión Permanente	-	3	-	1	-	-	-	PRI
Puntos Constitucionales	1	2	-	1	-	1	5	PRI
Procuración e Impartición de Justicia	-	2	1	1	1	-	5	PVEM

FUENTE: Poder Legislativo del Estado de Campeche, www.congresocam.gob.mx.

rena) tuvieron una participación testimonial en todo el proceso, no aboraron al debate ni solicitaron su participación como comisiones para el proceso de análisis y dictamen de iniciativas, pese a que, en algunos casos, formaban parte de otras comisiones, como las de impartición de justicia (PRD), por lo cual tenían conocimiento del proceso. No obstante, en las votaciones en el pleno legislativo los dictámenes eran aprobados por unanimidad.

SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DE CAMPECHE

En el proceso legislativo para instaurar el Sistema Anticorrupción del Estado de Campeche se cumplió con la formalidad en el límite del tiempo. No hubo debate legislativo relevante, mucho menos debate público alentado por los actores político-institucionales participantes, los medios de comunicación o la sociedad civil. Para las entidades federativas no abona al debate el hecho de que, desde la Constitución y leyes genera-

les, se mandate la uniformidad de las constituciones y leyes locales respecto de los contenidos de aquellas, en lo que eufemísticamente se ha llamado *armonización legislativa*. En otros términos, ¿hay materia de discusión, si ya todo se ha establecido en la Constitución y en las leyes generales? Tal situación, aunada a la tradición e inercia legislativas locales que indican no introducir contenidos propios, propició que, en este caso particular, se cayera en la práctica desafortunada de copiar y pegar los contenidos nacionales en los estatales, hasta el punto de casi hacer coincidir la numeración del articulado, por ejemplo, entre las leyes de los sistemas nacional y estatal anticorrupción. Por otra parte, este tipo de mandatos legislativos cae en el supuesto de que el modelo nacional anticorrupción es prácticamente infalible y, por lo tanto, los congresos estatales solo deben replicar sus contenidos. Sin embargo, no alentar al debate público deja poco espacio para introducir otras propuestas que pudieran fortalecer el diseño de los sistemas locales anticorrupción.

También es solo un supuesto considerar que con el establecimiento de sistemas anticorrupción automáticamente disminuirá la corrupción. Si bien se ha construido todo un andamiaje institucional que no existía, ello no garantiza una acción eficaz en contra de la corrupción. Por ejemplo, el propio Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción se integra, en su mayoría, por instancias gubernamentales; y si bien es presidido por el representante del Comité de Participación Ciudadana, este solamente constituye un voto aislado. Tampoco dejan de ser preocupantes los intentos de captura de las principales instituciones que conforman el sistema. En un contexto donde la mayoría del congreso local es del mismo partido que el gobernante en turno, existen los elementos para que esa mayoría imponga, coloque o nombre en las instituciones del sistema a personas afines al propio poder, lo cual va en demérito de su propia independencia, requisito esencial para cumplir con sus fines.

El hecho desafortunado de no haberse completado el proceso de implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, ante la falta de nombramiento del Fiscal Anticorrupción y de magistrados del Tribunal Fe-

deral de Justicia Administrativa, de alguna forma se ha replicado en el ámbito estatal. El Sistema Anticorrupción del Estado de Campeche existe en la formalidad; en la realidad aún no completa todas las piezas del sistema, ante faltantes como el Comité de Selección, el Comité de Participación Ciudadana y la instalación del propio Comité Coordinador del Sistema. Si esta última parte del proceso se completa a través de un procedimiento similar a la adecuación de la Constitución y leyes locales, y al nombramiento del Fiscal Anticorrupción y magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa, sin debate legislativo o sin un proceso realmente público, entonces la instauración del Sistema Anticorrupción del Estado de Campeche habrá sido un ejercicio inútil.

REFERENCIAS

- PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE CAMPECHE (2017a). *Diario de los Debates*. 3 de octubre de 2017, LXII Legislatura del Poder Legislativo del Estado de Campeche. <http://congresocam.gob.mx/index.php/component/content/article?id=194>.
- (2017b). *Diario de los Debates*. 17 de julio de 2017, XXXI Sesión, LXII Legislatura del Poder Legislativo del Estado de Campeche. <http://congresocam.gob.mx/index.php/component/content/article?id=194>.
- (2017c). *Gaceta Parlamentaria*. 3 de octubre de 2017. Año III, núm. 197, LXII Legislatura del Poder Legislativo del Estado de Campeche.
- (2017d). *Gaceta Parlamentaria*. 13 de julio de 2017. Año II, núm. 174, LXII Legislatura del Poder Legislativo del Estado de Campeche.
- (2017e). *Gaceta Parlamentaria*. 11 de julio de 2017. Año II, núm. 173, LXII Legislatura del Poder Legislativo del Estado de Campeche.
- (2017f). *Gaceta Parlamentaria*. 6 de julio de 2017. Año II, núm. 172, LXII Legislatura del Poder Legislativo del Estado de Campeche.
- (2017g). *Gaceta Parlamentaria*. 4 de julio de 2017. Año II, núm. 171, LXII Legislatura del Poder Legislativo del Estado de Campeche.

- PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE CAMPECHE (2017h). *Gaceta Parlamentaria*. 29 de junio de 2017. Año II, núm. 170, LXII Legislatura del Poder Legislativo del Estado de Campeche.
- (2017i). *Gaceta Parlamentaria*. 27 de junio de 2017. Año II, núm. 169, LXII Legislatura del Poder Legislativo del Estado de Campeche.
- (2017j). *Gaceta Parlamentaria*. 20 de junio de 2017. Año II, núm. 167, LXII Legislatura del Poder Legislativo del Estado de Campeche.
- (2017k). *Gaceta Parlamentaria*. 8 de junio de 2017. Año II, núm. 164, LXII Legislatura del Poder Legislativo del Estado de Campeche.
- (2017l). *Gaceta Parlamentaria*. 6 de junio de 2017. Año II, núm. 163, LXII Legislatura del Poder Legislativo del Estado de Campeche.
- (2017m). *Gaceta Parlamentaria*. 1 de junio de 2017. Año II, núm. 162, LXII Legislatura del Poder Legislativo del Estado de Campeche.
- (2017n). *Gaceta Parlamentaria*. 30 de mayo de 2017. Año II, núm. 161, LXII Legislatura del Poder Legislativo del Estado de Campeche.
- (2017o). *Gaceta Parlamentaria*. 16 de mayo de 2017. Año II, núm. 157, LXII Legislatura del Poder Legislativo del Estado de Campeche.
- (2017p). *Gaceta Parlamentaria*. 2 de mayo de 2017. Año II, núm. 152, LXII Legislatura del Poder Legislativo del Estado de Campeche.
- (2015). *Gaceta Parlamentaria*. 20 de octubre de 2015. Año I, núm. 7, LXII Legislatura del Poder Legislativo del Estado de Campeche.

NARRATIVA DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN EN CHIAPAS

MANUEL MARTÍNEZ ESPINOZA

REBECA HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ¹

PANORAMA DESCRIPTIVO

EL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN EN CHIAPAS ha seguido una tendencia marcadamente a la baja hasta quedar estancado, al día de hoy, en una situación de espera. Efectivamente, si asentamos en un gráfico de avance la trayectoria que ha seguido el sistema anticorrupción en la entidad, obtendríamos un esquema claramente dividido en dos grandes etapas: la primera distinguida por la instauración inmediata del marco jurídico que sustenta y encuadra al sistema anticorrupción, mientras que una segunda fase estaría caracterizada por el incumplimiento de las tareas institucionales requeridas para su puesta en práctica.

Así, como se revisará en las siguientes páginas, el Sistema Anticorrupción en Chiapas inició con un impulso tan inusitado a nivel nacional que, incluso en el primer bimestre de 2017, esta entidad y Nayarit se convirtieron en las primeras entidades federativas en tener leyes del sistema anticorrupción satisfactorias; eran, pues, los únicos estados que ya podrían iniciar con los nombramientos de la Comisión de Selección, el Comité de Participación Ciudadana y las reformas legales secundarias (Coparmex, IMCO, TM, 2017: 41).

No obstante, tal impulso de adecuación normativa no ha continuado en la fase de conformación de la estructura operativa de su sistema anticorrupción pues, según la base de datos del Comité de Participación

1 Autores adscritos a la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.

Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, actualizada al primer bimestre de 2018, Chiapas es, junto con Baja California, Baja California Sur, Campeche, Ciudad de México, Guerrero, Tlaxcala y Veracruz, de las entidades federativas más atrasadas en conformar su estructura operativa, al contar solo con una o ninguna de las cinco instancias consideradas (CPC, 2018).

ETAPA 1: ADECUACIÓN DEL MARCO JURÍDICO CHIAPANECO A LOS PRECEPTOS DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Luego de la promulgación de la reforma constitucional que creó el Sistema Nacional Anticorrupción el 27 de mayo de 2015, y de la promulgación del paquete de las leyes anticorrupción el 18 de julio de 2016,² inició el periodo para que las entidades federativas armonizaran su marco jurídico respecto del nuevo marco legal anticorrupción.

Como se estableció en el artículo segundo transitorio de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberían expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes para constituir una réplica del Sistema Nacional Anticorrupción, en el plazo de un año siguiente a la entrada en vigor de la ley general, es decir, hasta el 18 de julio de 2017. Inmediatamente después de promulgadas las leyes del Sistema Nacional Anticorrupción, en el estado de Chiapas se comenzó a trabajar en la adecuación del marco jurídico estatal a los preceptos establecidos a nivel nacional. Así, bajo la dirección de la Secretaría de la Contraloría General del Gobierno del Estado de Chia-

2 Las leyes promulgadas y reformadas fueron: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Ley General de Responsabilidades Administrativas y Código Penal en Materia de Combate a la Corrupción.

pas, el 26 de julio de 2016 –ocho días después de la promulgación del paquete legislativo nacional– se crearon siete grupos de trabajo para analizar las leyes nacionales anticorrupción, actividad que se llevó a cabo hasta la tercera semana del mes de septiembre de ese año.

Otra actividad relevante fue el curso-taller sobre el Sistema Nacional Anticorrupción que personal directivo de la Secretaría de la Contraloría General del Gobierno del Estado de Chiapas recibió por parte de la Secretaría de la Función Pública del gobierno federal, el cual se llevó a cabo el 30 de septiembre de 2016. También, a finales de octubre de 2016, personal de la Secretaría de la Contraloría General del Gobierno del Estado de Chiapas asistió al Segundo Congreso Nacional de Derecho Disciplinario, con el tema Implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, convocado por la Secretaría de la Función Pública y en el cual se proporcionaron los modelos de leyes que debían promulgarse en los estados.

El proceso de armonización legislativa consiguió un nuevo avance cuando, en la primera semana de octubre, se realizó una reunión con representación de los tres poderes del estado y del Instituto de la Consejería Jurídica, en la cual se acordó conformar ocho grupos de trabajo para generar las propuestas de las leyes secundarias del sistema estatal anticorrupción, abordando cada grupo uno de los siguientes elementos: 1) la Constitución Política del Estado de Chiapas, 2) la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Chiapas, 3) la Ley Orgánica de la Administración del Estado de Chiapas, 4) la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, 5) la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Chiapas, 6) la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Chiapas, 7) el Código Penal del Estado de Chiapas y 8) la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Chiapas.³ Tales grupos se reunieron alrededor de veinte ocasiones, en las cuales se fueron generando las propuestas de leyes para el sistema anticorrupción del estado.

3 <http://www.fpchiapas.gob.mx/anticorrupcion/acciones>, consultado el 24 de mayo de 2018.

En la primera semana del mes de diciembre de 2016, los grupos comenzaron a entregar sus propuestas de ley, mismas que fueron remitidas al Instituto de la Consejería Jurídica para su trámite correspondiente, de manera que, a finales de ese año, se realizaron la reforma constitucional y la promulgación de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Chiapas y, en el primer semestre de 2017, se concluyó con la armonización legislativa (véase el cuadro 1).

Como ya se había adelantado, Chiapas no solo fue de las primeras entidades en promulgar y reformar las leyes concernientes a la adaptación del sistema anticorrupción, sino que además dicho proceso generó un marco jurídico apropiado. Así se hace patente, por ejemplo, en el estudio del Instituto Mexicano para la Competitividad, Transparencia Mexicana y de la Confederación Patronal de la República Mexicana, quienes en sus evaluaciones catalogadas como Semáforo de la Reforma Constitucional y Semáforo de Implementación de la Ley del SLA, asignaron a Chiapas las calificaciones de 95% y 85.43%, respectivamente; sobre la base de 100%, significaban que Chiapas contaba con una “Reforma Constitucional Satisfactoria” (Coparmex, IMCO, TM, 2017: 18)⁴ y con una “Ley del SLA satisfactoria” (Coparmex, IMCO, TM, 2017: 35).⁵

-
- 4 La única observación que se realizó en el estudio a la reforma constitucional del estado de Chiapas fue que no se otorgó a los órganos de control facultades de sanción para las faltas no graves. Las fichas estatales del Semáforo de la Reforma Constitucional se encuentran disponibles en: https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/semaforo-anticorrupcion-monitoreo-de-los-sistemas-locales-anticorrupcion/.
 - 5 Las observaciones que se realizaron en el estudio a las leyes del sistema estatal anticorrupción chiapaneco fueron que “no se integra el sistema de manera adecuada”, “las obligaciones y las directrices del EEF y la Secretaría de Control interno son incompletas o no se contemplan” y “no se contempla la situación de los miembros del Sistema Nacional de Fiscalización”. Las fichas estatales del Semáforo de Implementación de la Ley del SLA se encuentran disponibles en: https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/semaforo-anticorrupcion-monitoreo-de-los-sistemas-locales-anticorrupcion/.

CUADRO 1. Adecuación del marco jurídico del estado de Chiapas para su sistema anticorrupción

MARCO JURÍDICO DEL ESTADO	FECHA DE PROMULGACIÓN
Reforma Constitucional	29 de diciembre de 2016
Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Chiapas	31 de diciembre de 2016
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas	1 de febrero de 2017
Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Chiapas	1 de febrero de 2017
Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Chiapas	8 de marzo de 2017
Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Chiapas	12 de julio de 2017
Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Chiapas	12 de julio de 2017
Código Penal para el Estado de Chiapas	7 de junio de 2017

FUENTE: SNA, 2018: 1.

ETAPA 2: CONFORMACIÓN DE LA ESTRUCTURA OPERATIVA DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE CHIAPAS

Una vez configurado el marco jurídico para el Sistema Anticorrupción del Estado de Chiapas, proseguía dar paso a la integración de su estructura operativa mediante la conformación, vía nombramientos, del/a Secretaria/a Técnico/a, la Comisión de Selección, el Comité de Participación Ciudadana, así como del resto de órganos afines.

El inicio de esta segunda etapa puede ubicarse en la primera semana del mes de abril de 2017, cuando el Congreso del Estado designó a la Comisión de Vigilancia, otorgándole la responsabilidad de constituir la Comisión de Selección de los integrantes del Consejo de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción del Estado de Chiapas.

El 13 de julio de 2017, dicha Comisión de Vigilancia del Congreso publicó la convocatoria para integrar la Comisión de Selección que nombrará al Consejo de Participación Ciudadana.⁶ Hasta el 25 de mayo de 2018, en Chiapas todavía no hay nombramiento del/a Secretario/a Técnico/a, los integrantes de la Comisión de Selección y ni el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción.

No obstante, como parte fundamental de la estructura, el 8 de marzo de 2017 el Congreso del Estado, a propuesta del fiscal general, nombró como titular de la Fiscalía Anticorrupción al abogado Horacio Reyes Pérez, quien hasta entonces se desempeñaba como funcionario de la Fiscalía General del Estado.⁷ Asimismo, el 11 de abril del mismo año se designó como Contralor General de la entidad al contador público Humberto Blanco Pedrero, quien había desempeñado varios cargos en la administración pública, tanto federal como estatal.⁸

Como puede constatarse en el cuadro 2, la estructura del sistema anticorrupción en Chiapas, si bien ya cuenta con algunos nombramientos en la vía jurisdiccional, a casi de un año de publicada la convocatoria para integrar la Comisión de Selección que nombrará al Consejo de Participación Ciudadana, se encuentra acéfala en su parte operativa. Ello, sin duda, sustenta la afirmación de que, a pesar de los avances realizados en el marco jurídico y del nombramiento del titular de la Fiscalía

6 La convocatoria, que se divide en una dirigida a instituciones educativas y otra a ONG, se puede consultar en la siguiente liga: <http://congresochiapas.gob.mx/legislativa/xvi/convocatoria-publica-consejo-de-participacion-ciudadana-sistema-anticorrupcion-del-estado-de-chiapas>.

7 El abogado Horacio Reyes Pérez laboró durante ocho años en la PGR y, desde el 2009, se incorporó a la Fiscalía General del Estado de Chiapas. No se pudo conseguir el cv del fiscal anticorrupción en el portal de transparencia de dicho órgano; no obstante, puede consultarse una síntesis curricular en la siguiente liga: <http://www.noticias.imparcialchiapas.com/2017/12/quien-es-el-fiscal-contra-la-corrupcion.html>.

8 El contador Humberto Blanco Pedrero ha ocupado numerosos cargos, tanto en el sector público como en el privado. En el primer ámbito, ha participado tanto en el nivel federal (PGR, SFP, Conaliteg) como en el estatal (Auditor Superior, Coordinador de Gabinetes). En el ámbito privado trabajó en el sector de las aseguradoras. Tampoco se pudo conseguir su cv en el portal de transparencia, pero una síntesis curricular se puede consultar en: <http://comisioncontralores.gob.mx/2017/component/zoo/item/humberto-blanco-pedredo.html>.

CUADRO 2. Situación de la estructura del Sistema Anticorrupción del Estado de Chiapas

INSTANCIA	TITULAR O SITUACIÓN
Secretario/a Técnico/a	Sin nombramiento
Comisión de Selección	Sin nombramiento de los nueve integrantes
Comité de Participación Ciudadana	Sin nombramiento de los cinco integrantes
Secretaría de la Contraloría General del Estado	Humberto Blanco Pedrero (11 de abril de 2017)
Fiscalía del Combate a la Corrupción	Horacio Reyes Pérez (8 de marzo de 2017)
Órgano Garante	Ana Elisa López Coello (1 de junio de 2015)
Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado	Alejandro Culebro Galván (4 de agosto de 2016)
Consejo de la Judicatura	Sin nombramiento del titular
Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa	José Ramón Cancino (7 de diciembre de 2017)

FUENTE: <http://sna.org.mx/SLA/CHIS-2.pdf>.

Anticorrupción, en Chiapas no se cuenta todavía con un sistema anticorrupción.

REFLEXIONES FINALES

Chiapas es una de las entidades federativas con mayor grado de opacidad del país (IC y TM, 2017: 11). Evidentemente, ello favorece la corrupción, pero, además, incide negativamente en los análisis y las evaluaciones del ejercicio de gobierno. Para la elaboración de este artículo, la opacidad en Chiapas ha impedido contar con información oficial vasta, detallada y sustentada, lo cual se acrecienta, al menos para la elaboración de este análisis, debido a que tal nivel de opacidad tampoco ha podido ser sub-

sanado por las propias autoridades cuando así se les requirió de manera directa.⁹ Es ante tal escenario que las reflexiones sobre el Sistema Anticorrupción del Estado de Chiapas adoptan el cariz de especulaciones.

Como ya se describió en las páginas previas, si bien en la entidad se cumplió a cabalidad con la primera etapa (adecuación del marco jurídico estatal a los preceptos del Sistema Nacional Anticorrupción), en la segunda etapa (la conformación de la estructura operativa del Sistema Anticorrupción) la entidad está muy rezagada, al no contar siquiera con los nueve integrantes de la Comisión de Selección que tiene la función de nombrar al Consejo de Participación Ciudadana del sistema local anticorrupción.

A partir del seguimiento y la recopilación de información que le hemos dado al tema, podemos plantear como hipótesis de trabajo que la situación del Sistema Anticorrupción en Chiapas tiene como una variable –altamente susceptible de ser explicativa– el proceso electoral. O, planteado de forma más concreta: que el proceso electoral ha sido un factor que ha influido de manera determinante para la situación del Sistema Anticorrupción en Chiapas.

Tal hipótesis la obtenemos fundamentalmente a partir de la correlación de las etapas del proceso electoral con las fases de adecuación y conformación del sistema anticorrupción. Así, se observa que, previamente al inicio formal del proceso electoral en la entidad, la etapa de adecuación del marco jurídico estatal a los preceptos nacionales se realizó en tiempo y forma e, incluso, se nombraron al Contralor General y al Fiscal Anticorrupción del Estado, mientras que, después de iniciado formalmente el proceso electoral (el 7 de octubre de 2017), no se ha registrado ningún avance significativo para la conformación de la estructura operativa del sistema anticorrupción en Chiapas.

9 Para poder contar con la versión de las autoridades sobre la valoración del Sistema Anticorrupción del Estado de Chiapas se solicitó una entrevista al fiscal anticorrupción de la entidad. Al no recibir respuesta, se decidió elaborar el presente análisis con la información disponible.

Por lo anterior, nos parece entonces plausible proponer como factor explicativo del sistema anticorrupción –tanto en lo referido al avance de su primera etapa como al rezago de la segunda– el proceso de centralización de estrategias y recursos –que conlleva a una reconfiguración de alianzas políticas– del proceso electoral en Chiapas, donde se van a renovar 1 978 cargos públicos: gobernador, 40 diputados locales e integrantes de los 123 ayuntamientos de la entidad. La reestructuración para la probidad de la gestión pública ha quedado sojuzgada a la renovación de la clase política.

Aunque Chiapas es la séptima entidad federativa más poblada,¹⁰ ha sido la entidad con el mayor porcentaje de población en situación de pobreza en los últimos diez años en el país (Coneval, 2018: 27). Además, está en el último lugar nacional del PIB per cápita (OEMCV, 2018: 21), último lugar en rezago educativo (OEMCV, 2018: 30), en carencia de acceso a la seguridad social (OEMCV, 2018: 32) y en ingresos laborales per cápita (OEMCV, 2018: 36).

En el análisis que aquí presentamos, de 2015 a 2017 la tasa de prevalencia de corrupción por cada cien mil habitantes aumentó en Chiapas en 85.3%, convirtiéndose así en la entidad federativa con mayor aumento del país (INEGI, 2018b: 15). Ello concuerda con que, en la última medición, 89.9% de la población de 18 años y más percibió que los actos de corrupción son muy frecuentes o frecuentes (INEGI, 2018: 42). Además, en una encuesta levantada en enero de 2018, 57.9% de las empresas de la Coparmex en Chiapas ha experimentado corrupción, convirtiéndose en la tercera entidad con el mayor porcentaje al respecto (Coparmex, 2018).

Por si no bastase con las cifras de percepción de la corrupción, en la cuenta pública de 2016 la Auditoría Superior de la Federación le observó al gobierno de Chiapas 4.8% del ejercicio del gasto federalizado (lo que le significó ser el sexto porcentaje más alto observado de las entidades federativas), lo que implicó un monto de 4 682 millones de pesos (ASF, 2018:

10 <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/chis/poblacion/>

116). Además, Chiapas se encuentra en el antepenúltimo lugar del índice nacional de deuda pública, con 5.7% del PIB (OEMCV, 2018: 16).

Tales cifras se corresponden con un marco institucional tendiente a la opacidad, pues en la última medición solo 23.9% de la población mayor a 18 años tuvo interacción con el gobierno a través de internet (INEGI, 2018: 29) y es la entidad donde las unidades económicas tienen menos interacción electrónica con el gobierno (OEMCV, 2018: 96). Estos indicadores no son mejores en las mediciones sobre su poder legislativo, pues en la última medición del Diagnóstico del Parlamento Abierto a las entidades federativas Chiapas fue el último lugar nacional en la dimensión de derecho a la información (APA, 2017: 32), lugar 31 de 34 en información presupuestal y administrativa (APA, 2017: 35) y también lugar 31 de 34 en información sobre legisladores y servidores públicos (APA, 2017: 36), además de no tener información sobre los posibles conflictos de interés (APA, 2017: 40).

En su novela *La silla del águila*, Carlos Fuentes planteó que el Congreso tiene tres misiones: pasar leyes e impedir que pasen; pero la más importante “consiste en asegurar que los asuntos se alarguen indefinidamente, que nada se resuelva por completo, que la agenda esté llena de pendientes” (Fuentes, 2003: 151). Y así ocurre no solo en el Congreso o en el sistema político, sino en todos los ámbitos, “aplazando problemas y soluciones hasta que el infierno se congele” (Fuentes, 2003: 83).

De esta manera, la conformación de la estructura operativa del Sistema Anticorrupción, según al marco jurídico aprobado, es un rezago apremiante en la entidad que debe subsanarse de manera inmediata y consistente. Por la descripción institucional y las cifras atrás expuestas, la espera hasta el congelamiento del infierno seguirá siendo altamente costoso política, social, económica y culturalmente para la entidad y sus habitantes. Sobre todo, porque el país ha dado señales alentadoras para trabajar por dejar de aplazar lo esencial, como es el caso del combate a la corrupción.

REFERENCIAS

- ALIANZA PARA EL PARLAMENTO ABIERTO (APA) (2017). *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017*. Disponible en: <http://www.parlamentoabierto.mx/diagnostico2017/>, consultado el 23 de mayo de 2018.
- AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (ASF) (2018). *Informe General Cuenta Pública 2016*. Disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/documentos/InformeGeneral/IG2016.pdf>, consultado el 1 de mayo de 2018.
- CONFEDERACIÓN PATRONAL DE LA REPÚBLICA MEXICANA (COPARMEX), Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y Transparencia Mexicana (TM) (2017). *Semáforo anticorrupción: monitoreo de los Sistemas Locales Anticorrupción*. 28 de febrero de 2017, Ciudad de México. Disponible en: <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2017/02/2017-Semaforo-Anticorrupcion-Presentacion.pdf>, consultado el 24 de mayo de 2018.
- (2018). *Data Coparmex. Mx sin corrupción*. Disponible en: http://coparmex.org.mx/wp-content/uploads/2018/02/2018_Feb_MxSinCorrupcion.pdf, consultado el 23 de abril de 2018.
- COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN (CPC). (2018). *Avances sobre sistema locales anticorrupción*. Disponible en <https://cpc.org.mx/2018/02/23/avances-sobre-sistemas-locales-anticorrupcion/>, consultado el 23 de mayo de 2018].
- CONSEJO DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL) (2018). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018*. México: Coneval.
- FUENTES, Carlos (2003). *La silla del águila*. México: Alfaguara.
- IMPUNIDAD CERO (IC), Transparencia Mexicana (TM) y Coeficiente TAI (2017). *Transparencia, Anticorrupción, Impunidad Cero. México: IM, TM*. Disponible en: <https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2017/12/Informe-Ejecutivo-TAI-2017.pdf>, consultado el 24 de mayo de 2018.

- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI) (2018). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017. Principales resultados Chiapas*. Marzo 2018, México: INEGI. Disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/encig/2017/doc/encig2017_chis.pdf, consultado el 23 de mayo de 2018.
- (2018b). *Resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017*. México: INEGI. Disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/encig2018_03.pdf, consultado el 23 de mayo de 2018.
- OBSERVATORIO ECONÓMICO MÉXICO CÓMO VAMOS (OEMCV) (2018). *En cifras, ¿cómo vamos? 2018*. México: El Observatorio Económico México Cómo Vamos. Disponible en: <http://mexicocomovamos.mx/encifrascomovamos.pdf>, consultado el 23-de mayo de 2018.
- SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN (SNA) (2018). *Seguimiento Sistema Locales Anticorrupción de las Entidades Federativas*. Actualizado al 7 de mayo de 2018. Disponible en: <http://sna.org.mx/SLA/CHIS.pdf>, consultado el 24 de mayo de 2018.

EL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y SUS PARCHES LEGALES: SIMULACIÓN Y PARÁLISIS EN LA CAPITAL DEL PAÍS

GABRIELA TAPIA TÉLLEZ¹

INTRODUCCIÓN

DISTINTAS VALORACIONES AL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN de la Ciudad de México (SACDMX) lo sitúan en focos rojos respecto de su legislación y con una implementación a medio camino. Actualmente, el sistema se encuentra paralizado en términos de nombramientos de los integrantes de la Comisión de Selección y, por tanto, de prácticamente todas las posiciones necesarias para su puesta en marcha. Entre los aspectos legislativos que más preocupan en materia de rendición de cuentas se encuentran aquellos que tienen que ver con modificaciones en la legislación local que ponen en riesgo la autonomía de posiciones clave en materia de pesos y contrapesos del sistema. El origen en la jefatura de gobierno de las ternas para elegir al Fiscal Anticorrupción, el Secretario Técnico, el Secretario de la Contraloría, los Subsecretarios de la Contraloría y los Magistrados, así como la posibilidad de permanecer en el cargo por tiempos prolongados, conllevan el riesgo inminente de nombramientos convenientes en una ciudad que no solo es la capital del país sino, desafortunadamente también, líder nacional en percepción sobre la frecuencia de la corrupción y niveles de corrupción en trámites administrativos federales.

1 Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

LA APROBACIÓN DEL SACDMX

De acuerdo con el Decreto Constitucional del 27 de mayo de 2015 del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), la fecha límite establecida para la armonización legislativa de los Sistemas Locales Anticorrupción sería el 18 de julio de 2017, y la instauración de los sistemas debía estar lista para el 2 de septiembre de 2017. El 27 de junio, diversos integrantes de la academia y organizaciones sociales entregaron un oficio dirigido al presidente de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, el diputado Leonel Luna, para solicitar la adopción de mecanismos de Parlamento Abierto en la discusión del paquete de leyes que darían vida al SACDMX. Con ello, las organizaciones y académicos buscaban abonar a la rendición de cuentas de la labor legislativa, así como coadyuvar a la deliberación pública, impulsando un espacio de cocreación sobre el combate a la corrupción (RRC, 2017: 1).

Sin embargo, el 10 de julio de 2017, estos mismos integrantes manifestaron ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que su oficio no había recibido respuesta (RRC, 2017: 1). Es decir, ocho días antes de que venciera la fecha límite para la armonización legislativa, las seis iniciativas de ley y las cinco iniciativas de reforma en la Ciudad de México no contenían ni el acompañamiento ni la aceptación de la academia ni de organizaciones de la sociedad civil en su creación. La percepción de la sociedad civil respecto de la aprobación del SACDMX es que hubo resistencia al cambio por parte de la Asamblea Legislativa, poco espacio para incidir realmente en el contenido de la legislación y desacuerdos en torno a algunas modificaciones en la ley aprobada, contrarias a lo establecido en el SNA, la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución de la Ciudad de México. Lo anterior llevó no solo a tiempos inminentes de aprobación sino a la preocupación respecto a una serie de disposiciones que contravenían el objetivo de la reforma constitucional, al limitar el ejercicio del derecho a la buena administración y mermar el andamiaje para lograr una sólida rendición de cuentas en la Ciudad de México (RRC, 2017: 1).

En el interior de la Asamblea Legislativa, la aprobación estuvo presidida por el PRI, el PAN y el PRD, a través de la Comisión Unida de Transparencia a la Gestión, de Administración y Procuración de Justicia, de Administración Pública Local y de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias de la Asamblea Legislativa. De acuerdo con la diputada del distrito electoral xxix, Aleida Alavez Ruiz, los legisladores de Morena presentaron más de 114 reservas al respecto y amenazaron con llevar el asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), a la cual presentarían controversias constitucionales por cada una de las modificaciones aprobadas (Villalobos, 2017).

Sin el acompañamiento y visto bueno de la sociedad civil y con reservas por parte de algunos legisladores, el 1 de septiembre de 2017 fue publicado el decreto por el que se expidieron las seis leyes y las cinco reformas legales (*Gaceta Oficial*) que darían lugar al Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México. Es decir, un día antes de que venciera el plazo legal y tarde en relación con otras entidades del país.

Las leyes y modificaciones aprobadas fueron las siguientes:

- Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México: establece las bases de la coordinación entre los entes públicos de la Ciudad de México para la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como de fiscalización y control de recursos públicos. Integrantes del SACDMX: a) Comité Coordinador, b) Comité de Participación Ciudadana y c) Comité Rector del Sistema Local de Fiscalización.
- Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México: otorga plena autonomía jurisdiccional, administrativa y presupuestaria a la Fiscalía para el dictado de sus fallos y el establecimiento de su organización, funcionamiento y procedimientos. Uno de sus objetivos más relevantes es la estructuración funcional, para brindar certeza jurídica en el ámbito contencioso administrativo.

- Ley de Auditoría y Control Interno de la Administración Pública de la Ciudad de México: define la actuación de la nueva Secretaría de la Contraloría General y proporciona un marco jurídico más claro para acatar los distintos procedimientos de fiscalización de los recursos públicos.
- Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México: fortalece el procedimiento de cumplimiento de las sentencias, otorgando menores plazos y certeza jurídica para imponer responsabilidades administrativas graves.
- Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México: otorga plena autonomía jurisdiccional, administrativa y presupuestaria al Tribunal, para el dictado de sus fallos y el establecimiento de su organización, funcionamiento y procedimientos. Propone la estructuración funcional para brindar certeza jurídica en el ámbito contencioso administrativo.
- Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México: establece los principios y obligaciones de los servidores públicos. Regula las faltas administrativas y las responsabilidades, tanto para particulares como para funcionarios públicos, en coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades. Prevé sanciones aplicables y mecanismos para prevenir e investigar responsabilidades administrativas. Tiene como objetivo establecer instrumentos de rendición de cuentas tales como: el sistema de evaluación patrimonial, de declaración de intereses y la constancia de declaración fiscal a través de la Plataforma Digital de la Ciudad de México.

A su vez se llevaron a cabo reformas a las siguientes leyes:

- Reforma a la Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México: define las atribuciones de la Auditoría Superior de la Ciudad de México en cuanto a la investigación, calificación y

substanciación de las faltas administrativas, sin limitarla a la fiscalización de la cuenta pública. Prevé eliminar el principio de posterioridad en la fiscalización, en los casos determinados en la misma ley.

- Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas: constituye la legislación local junto con la Ley General de Transparencia. Faculta al comisionado presidente del InfODF para representar al Instituto ante el Comité Coordinador del Sistema. Sus principales objetivos son la simplificación del concepto de datos personales, la homogeneización del concepto de información clasificada bajo las figuras de reservada o confidencial y la eliminación del concepto de información restringida.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, ahora Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México: estructura el engranaje de la prevención, la investigación y la sanción de hechos de corrupción, orientando las nuevas funciones de fiscalización, auditoría, control interno y profesionalización del servicio público que integran el Sistema Anticorrupción. Su función es integrar a la administración pública los derechos sobre buena administración, el acceso a la justicia, el acceso a la información y la rendición de cuentas, consagrados en la Constitución Política capitalina.
- Código Penal para el Distrito Federal: establece los delitos por hechos de corrupción y mecanismos de cooperación entre las autoridades que investigan faltas administrativas con aquellas que investigan delitos penales, ya sean servidores públicos o particulares.
- Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: acredita a la ALDF para la creación del Sistema Anticorrupción ante el mandato constitucional, las Leyes Generales y la Consti-

tución Política de la Ciudad de México. Su aspecto más relevante consiste en que brinda certeza a los procesos de reestructuración, ratificación y nombramientos de sus integrantes.

De acuerdo con la legislación, el SACDMX estaría conformado por los siguientes integrantes:

1. Un Fiscal Anticorrupción
2. Un titular del Órgano Interno de la Secretaría Ejecutiva
3. Un Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Local Anticorrupción
4. Un secretario de la Contraloría capitalina y tres subsecretarías:
 - a) Subsecretaría de prevención a la corrupción y auditoría,
 - b) Subsecretaría de control y evaluación, c) Subsecretaría de legalidad y responsabilidades
5. Cuatro comisarios de los Órganos de Vigilancia
6. Ciento once titulares de los Órganos Internos de Control
7. Doce magistrados de Sala Superior
8. Treinta magistrados de Sala Ordinaria
9. Siete comisionados ciudadanos
10. Cinco ciudadanos del Comité de Participación Ciudadana

Es importante tener en cuenta esta conformación más adelante, ya que, como veremos, los parches en el sistema local anticorrupción de la Ciudad de México suscitan que la mayoría de estas posiciones sean designaciones cuya propuesta proviene del Jefe de Gobierno, cuya aprobación es por mayoría simple y cuya posibilidad de reelección resulta conveniente para el sujeto que es evaluado y fiscalizado.

ACTORES Y MOMENTOS QUE HAN DETERMINADO LA TRAYECTORIA DE LOS SISTEMAS LOCALES ANTICORRUPCIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Además de la forma en la que se aprobó el SACDMX, también se han presentado, en el poco tiempo que lleva la búsqueda de la armonización legislativa y la mediana implementación, algunos puntos importantes de discrepancia de la que han sido protagonistas, sobre todo, la sociedad civil y que, seguramente, determinarán la trayectoria del sistema en el corto y largo plazo. Ahondaremos en tres principales.

1. En la Ciudad de México el enjuiciado elige a sus jueces, tribunales y evaluadores sin la participación del Comité de Participación Ciudadana:

1. El artículo 68 de la Ley del Sistema Anticorrupción otorga al Jefe de Gobierno la facultad de emitir una terna de los candidatos a ocupar el puesto de Fiscal Anticorrupción.
2. El artículo sexto transitorio de la Ley establece que el primer Fiscal Especializado en combate a la corrupción y el primer Secretario Técnico del SACDMX también serán propuesta del Jefe de Gobierno (Ley del Sistema Anticorrupción Ciudad de México 2017: 30).
3. El artículo 37 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México establece que los doce magistrados de la Sala Superior y los treinta magistrados de la Sala Ordinaria serán también designados por el Jefe de Gobierno y ratificados por mayoría simple de los miembros presentes del órgano legislativo de la Ciudad de México.
4. El artículo 27 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México establece que la terna para ocupar el cargo de Titular de la Secretaría de la Contraloría de la Ciudad de México será propuesta del Jefe de Gobierno.

5. El artículo 45 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México establece que los titulares de las tres subsecretarías de la contraloría también vendrán de una terna propuesta por el Jefe de Gobierno.

Como se puede observar, en la Ciudad de México, la conformación del SA está, casi en su totalidad, en manos de designaciones del Jefe de Gobierno, situación que probablemente le reste efectividad a los pesos y contrapesos del sistema de rendición de cuentas cuando esté en marcha. ¿Se puede hablar de autonomía de un Fiscal, de un Secretario Técnico, de un Magistrado o de un Contralor que deben su nombramiento a la persona que van a evaluar? Además, no solo eso, todas ellas contravienen la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y lo establecido en la Constitución de la Ciudad de México, al grado de que actualmente este punto está aceptado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación como acción de inconstitucionalidad.

Según lo establecido en la Constitución de la Ciudad de México (artículo 37), corresponde al Consejo Judicial Ciudadano –órgano integrado por once personas de las cuales siete serán profesionales en Derecho– la designación de una serie de cargos, dentro de los cuales destaca la terna para elegir al titular de la fiscalía especializada en materia de combate a la corrupción, misma que sería enviada al Jefe de Gobierno para la aprobación del Congreso (Pronunciamiento RRC 2017: 2). La importancia de la independencia de posiciones como la del Fiscal Anticorrupción radica en que su función consiste en investigar, integrar y someter expedientes a consideración de jueces penales en casos de corrupción. Sin embargo, cuando el enjuiciado elige a su juez y evaluador, resulta difícil creer que en efecto se llevará a cabo este tipo de seguimiento.

En el caso del Secretario Técnico, en términos coloquiales identificado como el Coneval de la corrupción en la Ciudad de México, y única representación ciudadana de todo el entramado institucional del sistema, su nombramiento por parte del Jefe de Gobierno le resta contrape-

sos e independencia a la medición de la corrupción en la Ciudad de México. En esta posición se requiere de un secretariado profesional con capacidades técnicas en el diseño de la metodología necesaria para medir el fenómeno de la corrupción y reunir toda la información necesaria para producir inteligencia institucional (Pronunciamiento RRC, 2017: 2). La captura política de este espacio significa la anulación del contrapeso técnico en materia de evaluación de la corrupción y, por tanto, también incertidumbre sobre los datos que se generarán al respecto.

La falta de independencia de los magistrados también preocupa en materia de contrapesos ya que, como mencionamos, el Tribunal de Justicia Administrativa es el encargado de atracción de casos graves de corrupción. En este sentido, en el pronunciamiento ante la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, la RRC manifestó que

es de fundamental relevancia que las designaciones sobre los integrantes de las instituciones que conforman el Sistema sean públicas, a través de procesos abiertos, con criterios claros previamente prestablecidos y con instrumentos que permitan evaluar la idoneidad de los candidatos. Los procesos cerrados y sin información accesible abren la puerta al predominio de intereses particulares y a la repartición de cuotas entre los partidos políticos (RRC, 2017: 1).

A pesar de que las modificaciones claramente contravienen uno de los principios básicos de la rendición de cuentas: el establecimiento de pesos y contrapesos, no ha habido hasta el momento cambios en la legislación.

II. En la Ciudad de México, la sociedad civil hizo saber que había *modificaciones convenientes* para quienes son sujetos de evaluación y fiscalización entre:

- la Iniciativa del SACDMX (17 de julio de 2017)
- la Constitución General de la República

- la Constitución de la Ciudad de México
- la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
- la Ley Promulgada en la *Gaceta Oficial* (1 de septiembre de 2017)

Algunas evidencias de las modificaciones:

Primera:

Cambios respecto a quién propone al Fiscal Anticorrupción:

- El artículo 68 de la Iniciativa del SACDMX del 17 de julio establece: “El Fiscal Anticorrupción de la Ciudad de México será designado por el *Poder Legislativo de la Ciudad de México*, con la aprobación de la mayoría de los miembros presentes del pleno y conforme al procedimiento establecido en la Constitución Política de la Ciudad de México”.
- El artículo 62 de la Constitución de la Ciudad de México establece “la persona titular de la entidad de fiscalización de la Ciudad de México será nombrada por el *Congreso de la Ciudad*, por el voto de dos terceras partes de los presentes, a partir de una convocatoria pública abierta”.
- En cambio, el artículo 68 de la Ley aprobada el 1 de septiembre señala: “La terna para la selección del Fiscal Anticorrupción será propuesta del Jefe de Gobierno”.
- El cambio favorece al sujeto evaluado, pero perjudica la independencia del que fiscaliza y, por tanto, al sistema de pesos y contrapesos vital para la rendición de cuentas.

Cambios respecto a quién propone al Secretario Técnico:

- El artículo 12 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción establece que “es atribución del Comité Coordinador del órgano de gobierno de la Secretaría Ejecutiva el nombramiento del Secretario Técnico”.

- El artículo 33 de la Ley aprobada el 01 de septiembre establece que “el Secretario Técnico será nombrado y removido por el Poder Legislativo de la Ciudad de México”.
- Aunque este cambio parece insignificante, no lo es por dos razones: el Secretario Técnico es la única representación ciudadana del entramado institucional del sistema anticorrupción y la Secretaría Técnica es la encargada de valorar los avances o retrocesos en la materia.

Cambios respecto a quién propone a los Magistrados:

- La Iniciativa de Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, en el punto Cuadragésimo Primero, deja en manos de la Asamblea Legislativa las designaciones y ratificaciones para la implementación del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México.
- Por su parte, la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa establece claramente en su artículo 37 que los Magistrados de la Sala Superior serán elegidos por el Jefe de Gobierno.

Segunda: sobre aprobaciones por mayoría relativa o por mayoría simple:
El Fiscal Anticorrupción:

- El artículo 116 de la Constitución general de la república mexicana establece que “el titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las *dos terceras partes* de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años, y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control de auditoría financiera de responsabilidades”.
- El artículo 62 de la Constitución de la Ciudad de México establece que “la persona titular de la entidad de fiscalización de la

Ciudad de México será nombrada por el Congreso de la ciudad, por el voto de dos terceras partes de los presentes, a partir de una convocatoria pública abierta”.

- En cambio, el artículo 68 de la Ley aprobada el 1 de septiembre del SACDMX establece “la elección del fiscal por la mayoría de los miembros presentes del pleno”.

El Secretario Técnico:

- El artículo 33 de la Iniciativa de Ley del SACDMX del 17 de julio establece que “el Secretario Técnico será nombrado y removido por el Poder Legislativo de la Ciudad de México a propuesta de su Comisión de Gobierno, por el voto favorable de *dos terceras partes* de los miembros presentes del pleno”.
- El artículo 33 de la Ley aprobada el 1 de septiembre del SACDMX, por su parte, establece que “el Secretario Técnico será elegido por el voto favorable de la mayoría de los miembros presentes del pleno”.

El cambio entre el *voto por mayoría versus el voto por las dos terceras partes de los miembros* del pleno (que era el que estaba originalmente redactado en la iniciativa) resultaba conveniente para el evaluado, dada la coyuntura política del SACDMX en 2017. Recordemos que la iniciativa se aprobó a través del voto de legisladores del PRD, del PAN y del PRI, pero con la oposición de Morena. Los sujetos a evaluación y a fiscalización serían el Jefe de Gobierno y su administración (en ese año, del PRD). Resultaba, por tanto, conveniente para el Jefe de Gobierno la elección de los evaluadores y los fiscalizadores nuevamente por parte del PRD, el PAN y el PRI, y sin la participación de la oposición, en este caso Morena.

Actualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió para trámite tres acciones de inconstitucionalidad promovidas por algu-

nos diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal contra el Sistema Local Anticorrupción. Entre las impugnaciones se encuentran las normas violatorias de la Constitución general de la república que recién mencionamos. Recordemos también que el Imco tiene catalogada la Ley del SACDMX en riesgo inconstitucional “alto” y que la Ciudad de México es la única entidad federativa cuya ley se identifica en semáforo rojo.

III. En la Ciudad de México los tiempos de permanencia de posiciones clave en el Sistema son convenientes para el sujeto evaluado y fiscalizado, pero no en materia de rendición de cuentas:

El Fiscal Anticorrupción:

- El artículo 68 de la Ley del SACDMX establece que el fiscal, elegido por el Jefe de Gobierno, durará en su encargo siete años prorrogables por siete años más.

La RRC “advirtió el peligro de la potencial politización de la labor del Fiscal Anticorrupción al contemplar la posibilidad de una reelección inmediata (Pronunciamiento RRC, 2017: 2). La legisladora Alavez Ruiz refirió que “es una ley a modo para proteger a Mancera cuando se vaya [...] Es incluso más tiempo que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y un artículo que evidentemente viola la Constitución” (Villalobos, 2017).

Los Magistrados:

- El artículo 37 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa establece que los Magistrados de la Sala Superior no solo serán designados por el Jefe de Gobierno y ratificados por mayoría simple, sino que además durarán en su cargo quince años improrrogables. Este mismo artículo establece que los Magistrados de la Sala Ordinaria también serán designados por el Jefe de Gobierno y ratificados por mayoría simple; en este caso durarán en su cargo diez años.

- El artículo 45 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México establece que los titulares de las subsecretarías serán propuesta del Jefe de Gobierno, ratificados por dos terceras partes de los miembros del pleno y durarán en su cargo siete años, con posibilidad de reelección hasta por un periodo igual.

Las modificaciones de tiempos de permanencia resultan convenientes para quien los nombra, pero preocupantes en materia de rendición de cuentas por tres razones. En primer lugar, porque la terna proviene del Jefe de Gobierno y esto resta autonomía no solo a sus posiciones sino a la eficacia de su labor. En segundo lugar, porque pueden reelegirse y permanecer en funciones incluso un sexenio después de que el Jefe de Gobierno que los propuso y su administración se hayan ido. Es decir, les tocará fiscalizar la administración de quien los nombró. En tercer lugar, como identificó Lourdes Morales, directora de la RRC, “porque no se cuenta con mecanismos preestablecidos de medición del desempeño, es decir, no sabemos con base en qué se va a considerar que una persona merece ser reelecta en cargos tan importantes” (Villalobos, 2017).

La parálisis actual en los nombramientos impidió que esta captura política se verificara esta vez, y probablemente tendremos en 2019 un escenario muy distinto del previsto, y favorable en materia de contrapesos si la oposición llega a la jefatura de gobierno. Sin embargo, el riesgo de captura política dada la legislación permanece y deben preverse modificaciones si efectivamente se quiere combatir la corrupción.

VALORACIÓN Y COMENTARIO GENERAL SOBRE EL SACDMX

Resulta difícil valorar un sistema que no termina de conformarse, sobre todo respecto a la integración de las distintas posiciones y comisiones necesarias para su funcionamiento. A pesar de ello, el Imco y el Comité de Participación Ciudadana del SNA han evaluado la ley y los avances en

la implementación de los sistemas locales anticorrupción en todo el país y resaltan aspectos desafortunados del de la Ciudad de México.

De acuerdo con el último *Semáforo de la Reforma Constitucional* que publica el Imco (2018), la Ciudad de México cuenta con una *Reforma Constitucional Regular y con riesgo de inconstitucionalidad alto*. De las 32 entidades federativas: 22 se encuentran calificadas como reformas satisfactorias; ocho se encuentran, al igual que la Ciudad de México, en la posición de regular; una entidad se encuentra en deficiente y una entidad aún está en proceso de iniciativa. Respecto al riesgo de inconstitucionalidad, como mencionamos, la Ciudad de México es la única en todo el país que se ubica en semáforo rojo.

Los puntos débiles que se identifican tienen que ver con:

- La integración del Comité Coordinador: la designación de los miembros no respeta el modelo del SNA y modifica o agrega algunos miembros del Comité.
- El Órgano de Fiscalización, la Contraloría y los Órganos Internos de Control: las reformas no otorgan atribuciones suficientes a estos órganos para conocer, investigar y sustentar faltas no graves.
- El Sistema aún no está integrado.

De acuerdo con el último *Semáforo de Implementación de la Ley del SA* (Imco, 2018) que mide si el estado tiene o no una Ley del Sistema Local Anticorrupción o una iniciativa, y si la ley es apta, por medio de determinados criterios que la ley debería contemplar: un adecuado Comité Coordinador, Comité de Participación Ciudadana, Secretaría Ejecutiva y Recomendaciones del Comité Coordinador de Implementación de la Ley, el SACDMX se ubica también en el nivel de *reforma constitucional regular*. Nuevamente, esto quiere decir que la Ley de la Ciudad de México no cuenta con los requisitos necesarios para ser considerada como satisfactoria.

Los aspectos en los que el SACDMX fue calificado con *cero* fueron:

- La falta de integración del Sistema
- La ausencia de procedimiento para la elección del Comité de Participación Ciudadana
- La falta de nombramiento del Secretario Técnico y sus requisitos
- La falta de directrices y obligaciones en el funcionamiento de la Fiscalía, la Contraloría y el Órgano Interno de Control

Los aspectos en los que el SACDMX fue calificado con *cinco* fueron debido a:

- la integración del Comité Coordinador
- su Sistema Local de Información

De las 32 entidades federativas, 21 se encuentran calificadas como reformas satisfactorias; ocho se encuentran, al igual que la Ciudad de México, en la posición de regular; dos entidades se encuentran en deficiente y una entidad cuenta con una iniciativa satisfactoria. La valoración del SACDMX con base en información del Imco, por tanto, es mala en comparación con el resto de las entidades federativas.

Finalmente, de acuerdo con el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, “en cuanto al diseño institucional del sistema local, el de la Ciudad de México es, desde el punto de vista constitucional, al que cuestionamos más aspectos que a ninguna otra ley local. Probablemente podemos decir que el Sistema Local Anticorrupción de la Ciudad de México, desde nuestra perspectiva, que ya fue avalada por un juez local, es el más deficiente de todos” señaló Luis Pérez de Acha, integrante del Comité Nacional de Participación Ciudadana (Clemente, 2018).

En términos del contenido de la legislación y de su implementación, podemos decir que el SACDMX no está aún a la altura de la capital del

país y de los problemas que esta enfrenta en materia de corrupción. Aún es necesario solventar los muchos aspectos identificados en esta sección y en la anterior, relacionados, como mencionamos, con diferencias entre la Ley aprobada en la Ciudad de México y la Ley General del SNA, la Constitución e, incluso, la Iniciativa de Ley del 17 de julio, lo que pone en riesgo la autonomía de posiciones clave en el establecimiento de pesos y contrapesos pensados para el sistema.

REFLEXIÓN SOBRE EL FUTURO DE CORTO Y MEDIANO PLAZOS DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN: EL TIEMPO SE DETUVO PARA EL SACDMX

Desafortunadamente para los que habitamos la Ciudad de México, el tiempo para la conformación del Sistema Anticorrupción se detuvo en enero de 2018. Como hemos mencionado, a la fecha el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México no cuenta con una Comisión de Selección, un Secretario Técnico, un Fiscal Anticorrupción, un Comité de Participación Ciudadana ni una Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

En el caso del Secretario Técnico, la convocatoria solicitando al Jefe de Gobierno el envío de ternas está publicada en el micrositio desde el 15 de enero de 2018, pero a la fecha no hay ninguna propuesta. Respecto a la elección del Fiscal Anticorrupción, ni siquiera hay convocatoria en el micrositio para este cargo. En el caso de la integración de la Comisión de Selección del Comité de Participación Ciudadana, existe en el micrositio una convocatoria y una lista de aspirantes publicadas desde el 15 de enero de 2018. Sin embargo, no se han seleccionado. Desafortunadamente, sin estos nombramientos es imposible echar a andar el sistema.

Por si esto fuera poco, la reanudación del procedimiento de elección para estos nombramientos será, si tenemos suerte, hasta 2019. Actualmente (2018), en la Ciudad de México tenemos un Jefe de Gobierno pro-

visional. El nuevo gobierno será votado el 1 de julio y tomará posesión hasta diciembre de 2018. Debido a que, como mencionamos, la mayor parte de los nombramientos del SACDMX dependen de ternas por parte del Jefe de Gobierno, la Ciudad de México seguirá encabezando todo este año, y probablemente el siguiente, el desafortunado primer lugar nacional en percepción sobre la frecuencia de la corrupción (INEGI-ENCIG, 2015) y el segundo lugar en niveles de corrupción en trámites administrativos federales (INEGI-ENCIG, 2015).

CONCLUSIONES

Recapitulando, los principales problemas que enfrenta el SACDMX, mismos que lo harán vulnerable incluso cuando ya esté completamente conformado, son los siguientes. En general:

- Los parches en la legislación local en contraposición con la nacional.

Específicamente:

- El nombramiento por parte del Jefe de Gobierno y no de una Comisión Ciudadana de posiciones clave como las del Fiscal Anticorrupción, el Secretario Técnico, Magistrados, Secretario de la Contraloría y Subsecretarios de la Contraloría.
- Ratificación por mayoría simple de estas mismas posiciones clave que impiden que la oposición tenga posibilidad de incidir en los nombramientos.
- Tiempos convenientes de permanencia –para el sujeto evaluado y fiscalizado– de posiciones clave como la del Fiscal Anticorrupción, Secretario Técnico, Magistrados, Secretario de la Contraloría y Subsecretarios.

- Falta de criterios de evaluación para la reelección o permanencia de posiciones clave -las ya mencionadas- que pueden derivar en opacidad en la designación de posiciones y en designaciones convenientes.
- Parálisis actual de las designaciones.

En la Ciudad de México, al no contar actualmente con Comisiones de Selección, tampoco es posible llenar las distintas posiciones del entramado institucional pensado para luchar contra la corrupción. Desafortunadamente, incluso cuando estas posiciones sean llenadas, los parches legislativos que se han realizado al sistema probablemente no permitan que estas posiciones (Fiscal Anticorrupción, Secretario Técnico, Magistrados, Secretario de la Contraloría, Subsecretarios de la Contraloría y demás posiciones) funcionen realmente como contrapesos que contribuyan al combate a la corrupción y el riesgo más bien es la posible captura por parte del gobierno. Debido a ello, es urgente trabajar en torno a la armonización legislativa, primero, y después reanudar el proceso de selección de los aspirantes. Si se reanudan los procesos de elección con la legislación actual, el SACDMX corre el riesgo de convertirse en una simulación.

REFERENCIAS

- CASTILLO, Roberto (2018). *Sistema Local Anticorrupción: Las designaciones que no podemos dejar pasar en la Ciudad de México*. Disponible en: <https://www.sopitas.com/827800-sistema-local-anticorrupcion-cdmx/>.
- CLEMENTE, Anabel (2018). “CDMX, el sistema local anticorrupción con más defectos”, *El Financiero*. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/cdmx-el-sistema-local-anticorrupcion-con-mas-defectos>.
- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO. Constitución Política de la Ciudad de México (2017). *Gaceta Oficial*.

- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO (2018). *Memoria del Evento Foro de opinión, deliberación y exposición de ideas sobre el Proceso de Integración del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México*. Disponible en: http://infodf.org.mx/anticorrupcion/foro_itam/videos.html.
- H. CONGRESO DE LA UNIÓN. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). *Diario Oficial de la Federación*.
- INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD (IMCO) (2018). *Exigen designaciones transparentes en el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México*. Disponible en: <https://imco.org.mx/temas/exigen-designaciones-transparentes-sistema-anticorrupcion-la-ciudad-mexico/>.
- (2018). *Semáforo Anticorrupción: Monitoreo de los Sistemas Locales Anticorrupción*. Disponible en: <http://www.semaforoanticorrupcion.mx/#!/semaforo-de-la-reforma-constitucional/>.
- INEGI-ENCIG (2015). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental.
- RED POR LA RENDICIÓN DE CUENTAS (RRC) (2017). Pronunciamiento-ALDF. “Seis puntos a favor del combate a la corrupción: propuestas de mejora a las iniciativas presentadas en la ALDF para la creación del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México”. Disponible en: http://rendiciondecuentas.org.mx/wpcontent/uploads/2017/07/PRONUNCIAMIEN-TO-ALDF_13072017.pdf.
- VILLALOBOS, Areli (2017). *Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México amañado desde el inicio*. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/496289/sistema-anticorrupcion-la-cdmx-amanado-inicio>.
- VILLANUEVA, Ernesto (2018). *Sistema anticorrupción CDMX: el Frente contra sí mismo*. Disponible en: <https://aristeginoticias.com/3101/mexico/sistema-anticorrupcion-cdmx-el-frente-contra-si-mismo-articulo/>.

LEYES

- Iniciativa de Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México (julio de 2017). *Gaceta Oficial*.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México (4 de mayo de 2018). *Gaceta Oficial*.

Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México (1 de septiembre de 2017). *Gaceta Oficial*.

Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México (1 de septiembre de 2017). *Gaceta Oficial*.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (18 de julio de 2016). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

LA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN EN COAHUILA

VÍCTOR MANUEL SÁNCHEZ VALDÉS¹

ESTE CAPÍTULO CONTIENE UNA DETALLADA cronología descriptiva del proceso de integración del Sistema Estatal Anticorrupción de Coahuila (en adelante SEA), en la cual se reseñan los procesos que se debieron seguir para nombrar a los titulares de los distintos componentes de ese sistema, así como los retos que han debido enfrentar las organizaciones en el arranque de sus actividades.

Se hace también en este texto un breve análisis del contexto político que rodeó a las designaciones de los titulares de los diferentes componentes del SEA, de las críticas vertidas por varios actores sociales en contra del proceso de designación y de los resultados que han tenido estas organizaciones a partir de su puesta en marcha.

Para facilitar su lectura, el capítulo se divide en seis secciones, adicionales a esta introducción. En la primera se hace un recuento de las iniciativas y de las reformas legales que hicieron posible la puesta en marcha del SEA Coahuila; le sigue a esta sección otro apartado donde se reseña el proceso de designación de los titulares de los diferentes componentes del sistema; después hay una sección dedicada a resumir las críticas que se presentaron durante el proceso de su integración; se continúa con un apartado en donde se discuten sus resultados y avances, y se concluye con una sección de conclusiones y otra de bibliografía.

1 Universidad Autónoma de Coahuila.

INICIATIVAS LEGALES QUE DIERON VIDA JURÍDICA AL SEA COAHUILA

Al igual que los otros Sistemas Estatales Anticorrupción de las entidades, el de Coahuila nace en cumplimiento del proceso de armonización legislativa que se dio a partir de la entrada en vigor de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, expedida el 18 de julio de 2016, misma que en su transitorio segundo dice a la letra lo siguiente: “Dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en el presente Decreto”. Por ende, para antes del 19 de julio de 2017 todas las entidades federativas deberían contar con la legislación respectiva, con lo que se iniciaría el proceso de integración de los Sistemas Estatales Anticorrupción.

Entre el primero de septiembre de 2016 y el seis de septiembre de 2017, se presentaron doce iniciativas en el Congreso del Estado de Coahuila, relacionadas con el Sistema Estatal Anticorrupción. Seis de ellas fueron presentadas por el entonces gobernador del estado Rubén Moreira Valdés, las cuales se utilizaron como base para la expedición de los siguientes cuerpos legales: Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Coahuila de Zaragoza,² Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado³ y Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza,⁴ así como cambios a la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley de Extinción de Dominio, la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales del Estado de Coahuila de Zaragoza.

2 Expedida el 14 de julio de 2017.

3 Expedidas el 11 de agosto de 2017.

4 Expedida el 12 de septiembre de 2017.

PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LOS PRINCIPALES COMPONENTES DEL SEA COAHUILA

Como el resto de las entidades, el SEA Coahuila está formado por cinco componentes: el Comité Coordinador, el Consejo de Participación Ciudadana, la Comisión Ejecutiva, la Fiscalía Especializada en Delitos por Hechos de Corrupción y el Tribunal de Justicia Administrativa.

Algunos de los titulares que componen los órganos colegiados del SEA ya habían sido designados incluso años antes de la entrada en vigor de las reformas legales que le dieron vida al sistema; por ejemplo, ya se encontraba en funciones el Auditor Superior del Estado o la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas. Sin embargo, las propias reformas legales les dieron vida jurídica a varios de los componentes del SEA y, al ser organismos de nueva creación, se tuvo que designar a sus titulares o integrantes, en los términos establecidos en la norma.

El primer componente del SEA que tuvo que ser integrado fue el Tribunal de Justicia Administrativa, por disposición del artículo 17 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, que a la letra dice: “Los magistrados del Tribunal serán designados por el Titular del Ejecutivo del Estado y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso del Estado o, en sus recesos, por la Diputación Permanente. Durarán en su encargo quince años improrrogables”.

Por ello el día 11 de agosto de 2017 el gobernador del estado, Rubén Moreira Valdés, presentó su propuesta de cinco magistrados para integrar dicho Tribunal, misma que fue ratificada por más de dos terceras partes de los miembros del Congreso del Estado. Veintiún diputados que conformaban la bancada del PRI, del PVEM, del Panal y del Partido Socialdemócrata Independiente votaron a favor, mientras que hubo una abstención de Jesús de León Tello del Partido Acción Nacional.

De esta forma, como magistrados de este nuevo Tribunal fueron nombrados: Sandra Rodríguez Wong, consejera jurídica del Gobierno

del Estado de Coahuila; Alfonso García Salinas, subprocurador de Control de Juicios y Constitucionalidad de Coahuila; María Yolanda Cortés Flores, funcionaria del Tribunal Electoral de Coahuila; y Marco Antonio Martínez Valero y Sandra Luz Miranda Chuey, exmagistrados del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Poder Judicial del Estado de Coahuila. Ellos fueron elegidos para un periodo de quince años, y como presidente de dicho tribunal fue seleccionada Sandra Rodríguez Wong.

En orden cronológico, siguió el nombramiento del Fiscal Especializado en Delitos por Hechos de Corrupción, cuya convocatoria emitió el Congreso del Estado de Coahuila en los términos de ley, el 15 de agosto de 2017, a fin de que los ciudadanos interesados presentaran su candidatura para convertirse en titular de dicha Fiscalía, cerrando el registro el día 21 de agosto de dicho año.

Solo cuatro ciudadanos presentaron su candidatura al cargo; estos fueron: Manuel Horacio Cavazos Cadena, América Campero Calderón Farfán, Jesús Homero Flores Mier y Alberto Lara Fernández. De estos, el pleno del Congreso del Estado, después de haberlos oído en comparecencia, eligió a Jesús Flores Mier, que en ese momento se desempeñaba como comisionado presidente del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública, a quien el 28 de agosto de 2017 se le tomó protesta.

Siguiendo con los procesos de designación, el 18 de julio de 2017 el Congreso del Estado de Coahuila emitió dos nuevas convocatorias para elegir a los nueve integrantes de la Comisión de Selección que nombraría al Consejo de Participación Ciudadana del SEA. La primera convocatoria contemplaba propuestas de instituciones de educación superior, de entre las cuales se elegiría a cinco integrantes y la segunda convocatoria eran propuestas de organizaciones de la sociedad civil, para elegir a los cuatro miembros restantes.

Los institutos de educación superior postularon a 20 candidatos, mientras que las organizaciones de la sociedad civil presentaron a 31 as-

pirantes, además de dos candidaturas avaladas por universidades y organizaciones de la sociedad civil.

El Congreso del Estado de Coahuila estableció un calendario de comparecencias con base en el cual cada aspirante fue entrevistado durante quince minutos por los diputados integrantes de la Comisión encargada de atender los Procesos Legislativos en Materia de Combate a la Corrupción. Una vez que fueron analizados los perfiles de los candidatos propuestos, el pleno del Congreso del Estado de Coahuila eligió a los nueve integrantes de la Comisión de Selección del Consejo de Participación Ciudadana del SEA, a los que el 1 de septiembre de 2017 se les tomó protesta.

Los integrantes seleccionados a propuesta de las instituciones de educación superior fueron: 1) Blas José Flores Dávila, rector de la UA de C;⁵ 2) Carlos Arredondo Sibaja, profesor de la UA de C; 3) Jesús Contreras García, rector de la Universidad Tecnológica de Coahuila; 4) María del Carmen Ruíz Esparza, directora del Instituto Estatal de Educación para Adultos; y 5) Roberto Cabello Elizondo, consejero de Coparmex Coahuila Sureste (a propuesta del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey Campus Saltillo).

Los integrantes elegidos a propuesta de organizaciones de la sociedad civil fueron: 1) Sergio Fernando Alanís Ortega, postulado por la Canaco Torreón; 2) Luis García Abusaíd, a propuesta de Fundación Merced A. C.; 3) Ana Cecilia Mata Rodríguez, a propuesta de Kaena Mujeres con Valor A. C.; y 4) Sergio Dávila Flores, a propuesta de la Canacinfra Pie-dras Negras.

Sin embargo, tanto Roberto Cabello Elizondo como Sergio Dávila Flores renunciaron a unos días de su designación, aduciendo ambos motivos personales, por lo que el día 22 de septiembre de 2017 el Congreso del Estado de Coahuila tuvo que designar como sustitutos a Jesús María Ramón Aguirre y a Luis Alfonso Carrillo González.

5 Universidad Autónoma de Coahuila.

Desde el 8 de septiembre de 2017 se emitió la convocatoria para la selección de los cinco integrantes del Consejo de Participación Ciudadana del SEA, estableciendo como fecha límite para la recepción de postulaciones el 21 de septiembre de dicho año. Al cierre de la convocatoria recibieron 32 solicitudes, de las cuales 29 presentaron completa la documentación solicitada, por lo que la propia Comisión de Selección estableció un calendario de entrevistas con los aspirantes de hasta 45 minutos, los días 22, 23 y 24 de septiembre.

Derivado del análisis de la documentación, de la carta de exposición de motivos y de lo dicho en las entrevistas, la Comisión de Selección designó como integrantes, a los siguientes ciudadanos: José Manuel Gil Navarro, por un año (exconsejero electoral y excomisionado del órgano garante de la transparencia); Ana Yuri Solís Gaona, por dos años (funcionaria del Clúster de Energía Coahuila A. C.); María de Lourdes de Koster López, por tres años (periodista y locutora de radio); Juan Adolfo Von Bertrab Saracho, por cuatro años (empresario y vicepresidente de la Canacitra Torreón); y Carlos Rangel Orona, por cinco años (abogado y notario).

Los resultados de dicho proceso se dieron a conocer públicamente el primero de octubre de 2017 y se tomó la protesta de ley el cinco de octubre.

Debido a que la representación del Consejo de Participación Ciudadana del SEA se rota de acuerdo con la antigüedad de sus miembros, dicho cargo recayó en José Manuel Gil Navarro, debido a que era el miembro con el periodo más corto, por lo que a su vez también se convirtió en el presidente del Comité Coordinador del SEA. Una vez que concluya su periodo, la representación irá cambiando cada año de forma escalonada de acuerdo con la cantidad de años que dure el periodo de los consejeros.

El siguiente paso para la integración del SEA consistió en nombrar a un Secretario Técnico. Para ello, el Comité de Selección emitió la convocatoria respectiva el día 20 de octubre de 2017 y el plazo de recepción de papelería se mantuvo abierto hasta el diez de noviembre de dicho año.

A dicho proceso se inscribieron 18 aspirantes, de los cuales el Consejo de Participación Ciudadana del SEA eligió una terna, después de entrevistar a los aspirantes y analizar su trayectoria profesional, los días 13, 14 y 15 de noviembre. Al finalizar dicho proceso, el Consejo de Participación Ciudadana seleccionó a los tres ciudadanos que consideraron más idóneos, siendo estos: Marcela Castañeda Agüero (funcionaria del Gobierno del Estado de Coahuila); Mauricio Contreras Montoya (funcionario del órgano electoral de Coahuila); y Reynaldo Rosas Cepeda (funcionario del órgano electoral de Coahuila).

El Consejo de Participación Ciudadana del SEA Coahuila comunicó los nombres de los integrantes de la terna al Comité Coordinador del SEA, órgano colegiado que debía decidir el nombre del Secretario Técnico. Estos se reunieron el día 23 de noviembre de 2017 para deliberar y llegar a una resolución. En dicha reunión resultó elegida Marcela Castañeda Agüero como nueva Secretaria Técnica, por lo que, con su designación, quedaron integrados todos los organismos que componen el SEA Coahuila, de tal forma que el Sistema pudo operar de manera íntegra desde dicha fecha.

CRÍTICAS AL PROCESO DE INTEGRACIÓN DEL SEA COAHUILA

Si bien se siguieron todos los procesos establecidos en la normatividad para la designación de los titulares y los integrantes de los distintos componentes del SEA Coahuila, el proceso no estuvo exento de críticas por parte de organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y partidos políticos de Coahuila.

La principal crítica se centró en la cercanía que tienen muchos de los funcionarios elegidos con el gobierno en turno y con el partido en el poder, lo cual, en opinión de algunos actores sociales y políticos, ponía en peligro la independencia de dichos organismos y no se ofrecían las suficientes garantías de imparcialidad, fundamentales para un sistema enfocado en el combate a la corrupción.

Incluso uno de los integrantes de la Comisión de Selección, el doctor Luis García Abusaíd, expresó a los medios de comunicación que él se había abstenido de votar a favor de tres de los cinco integrantes del Consejo de Participación Ciudadana, debido a que los mismos, en su opinión, no tenían el perfil que el cargo requería.

Las críticas en conjunto no se dirigieron en particular a uno de los cargos designados o a cualquiera de los procesos por separado, sino que fueron una constante en todas las designaciones. Lo mismo se criticó la integración del Tribunal de Justicia Administrativa que la elección del Fiscal Especializado en Delitos por Hechos de Corrupción; incluso hubo críticas hacia la idoneidad de los nueve integrantes de la Comisión de Selección y también contra los integrantes del Consejo de Participación Ciudadana y contra la Secretaria Técnica del sistema.

RESULTADOS Y AVANCES DEL SEA

Debido a que la mayor parte de los componentes del SEA son de reciente creación y muchas de las instituciones aún se encuentran en proceso de integración, resulta complicado esperar resultados significativos de las mismas. Tanto el Consejo de Participación Ciudadana como la Fiscalía Especializada en Delitos por Hechos de Corrupción y el Tribunal de Justicia Administrativa han enfrentado las dificultades propias de organismos que apenas van conformándose, como el hecho de conseguir inmuebles donde instalar las oficinas, el reclutamiento de los funcionarios de la organización, el establecimiento de procedimientos, la compra de equipo y mobiliario, la negociación del presupuesto o la capacitación del personal, que no necesariamente cuenta con experiencia previa en la materia.

Entre los resultados parciales que tienen dichas instituciones hasta el momento, se encuentran: que el Tribunal de Justicia Administrativa había emitido, al 31 de mayo de 2018, sus primeras doce sentencias y se encuentran en la substanciación de más procesos abiertos, en donde se emitirán sentencias en los próximos meses. La Fiscalía Especializada en

Delitos por Hechos de Corrupción ya se encuentra operando; aunque todavía le hace falta parte de su personal, cuenta con más de 108 investigaciones abiertas, muchas de ellas en contra de administraciones municipales; y el 22 de mayo de 2018 se aprehendió al primer funcionario a partir de investigaciones por actos de corrupción. Por su parte, el Consejo de Participación Ciudadana ha promovido, en conjunto con el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública, procesos de capacitación dirigidos a funcionarios públicos y a la sociedad civil en materia de combate a la corrupción.

Como puede observarse, el tiempo transcurrido y los resultados aún no son suficientes para poder emitir un juicio global en torno a la capacidad de estos organismos públicos en cuanto a enfrentar el problema de la corrupción, por lo que tendremos que esperar algunos meses para contar con más elementos que permitan una mejor evaluación.

CONCLUSIONES

El proceso de integración de los diversos componentes del SEA Coahuila fue bastante expedito, ya que, en un periodo de menos de cuatro meses, comprendido entre el 11 de agosto y el 23 de noviembre de 2017, se nombró a todos sus titulares. De igual forma, se cumplieron los procedimientos establecidos en la norma, así como los plazos. Sin embargo, persiste la duda en muchos actores sociales sobre la idoneidad de algunos de los funcionarios nombrados, ya que se considera que hay mucha cercanía con el partido que gobierna actualmente el estado.

Tampoco se puede obviar el hecho de que las expectativas puestas en el SEA Coahuila son bastante altas, debido a los escándalos de corrupción que en estos años se han dado a conocer, relacionados con prácticas llevadas a cabo en el sexenio de Humberto Moreira Valdés y sus sucesores Jorge Torres López y Rubén Moreira Valdés. Por tanto, el reto que tienen ante sí los distintos componentes del SEA Coahuila es esclarecer todos estos actos de corrupción que permitieron la contrata-

ción ilegal de deuda pública, el desvío de recursos, el enriquecimiento ilícito de funcionarios y la contratación de empresas fantasma para la prestación de bienes y servicios.

Ello se traduce en la necesidad de que, en los siguientes meses y años, estos organismos obtengan resultados concretos que permitan esclarecer actos de corrupción llevados a cabo en administraciones tanto del Gobierno del Estado de Coahuila como de los municipios, al tiempo que se generan esquemas que eviten o reduzcan la incidencia de actos de corrupción futuros.

Por ello, resulta relevante que en los siguientes años se lleven a cabo estudios académicos que nos permitan medir y analizar los resultados obtenidos por el SEA Coahuila y por el resto de los Sistemas Estatales Anticorrupción, ya que ello les dará elementos a los ciudadanos para evaluarlos, permitirá detectar áreas de oportunidad para fortalecer dichos sistemas y hará posible el intercambio de experiencias exitosas entre entidades.

REFERENCIAS

CUERPOS LEGALES CONSULTADOS

Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza (1917).

Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Coahuila de Zaragoza (2017).

Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza (2017).

Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza (2017).

Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza (2017).

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza (2017).

CONVOCATORIAS CONSULTADAS

Convocatoria Pública para nombrar al titular de la Fiscalía Especializada en Delitos por Hechos de Corrupción, de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza. Emitida por el Congreso del Estado de Coahuila el 15 de agosto de 2017.

Convocatoria pública para elegir a cinco de nueve integrantes de la Comisión de Selección que designará al Consejo de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción, dirigida a Instituciones de Educación Superior y de Investigación del Estado de Coahuila de Zaragoza. Emitida por el Congreso del Estado de Coahuila el 18 de julio de 2017.

Convocatoria pública para elegir a cuatro de nueve integrantes de la Comisión de Selección que designará al Consejo de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción, dirigida a Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Coahuila de Zaragoza. Emitida por el Congreso del Estado de Coahuila el 18 de julio de 2017.

Convocatoria para la integración del Consejo de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Coahuila de Zaragoza. Emitida por la Comisión de Selección el 8 de septiembre de 2017.

Convocatoria para integrar la terna de candidatos a Secretario Técnico que la presidencia del Consejo Ciudadano de Participación someterá a consideración del Órgano de Gobierno de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado. Emitida por el Consejo de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción de Coahuila, el 20 de octubre de 2017.

ARTÍCULOS DE PRENSA CONSULTADOS

CHACÓN, R. (2017). “Pierde 2 integrantes Comisión de Selección de Coahuila”, *Reforma*. Disponible en: <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=1209317&md5=7d928c9f4f41533396658a010a83e4cd&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>, consultado por última vez el 31 de mayo de 2018.

- GUARDIOLA, M. (2017). “Nombran en Coahuila a cinco magistrados de dudosa reputación”, *El Financiero*. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/monterrey/nombran-en-coahuila-a-cinco-magistrados-de-dudosa-reputacion>, consultado por última vez el 31 de mayo de 2018.
- MONTENEGRO, A. (2017). “Designan a integrantes sustitutos del Comité de Selección del SEA en Coahuila”, *Periódico Vanguardia*. Disponible en: <https://www.vanguardia.com.mx/articulo/designan-integrantes-sustitutos-del-comite-seleccion-del-sea-en-coahuila>, consultado por última vez el 31 de mayo de 2018.
- NORIEGA, S. (2017). “No confían en los consejeros del Sistema Anticorrupción”, *El Diario de Coahuila*. Disponible en: <http://www.eldiariodecoahuila.com.mx/locales/estatal/2017/10/5/confian-consejeros-sistema-anticorrupcion-681692.html>, consultado por última vez el 1 de junio de 2018.
- PONCE, A. (2017). “Eligen al Secretario Técnico del SEA en Coahuila”, *Milenio*. Disponible en: <http://www.milenio.com/politica/eligen-a-secretario-tecnico-del-sea-en-coahuila>, consultado por última vez el 1 de junio de 2018.
- RÍOS, A. (2017). “Toma protesta Consejo de Participación Ciudadana del SEA en Coahuila”, *Periódico Vanguardia*. Disponible en: <https://www.vanguardia.com.mx/articulo/toma-protesta-consejo-de-participacion-ciudadana-del-sea-en-coahuila>, consultado por última vez el 1 de junio de 2018.
- _____ (2017). “Definen terna para Secretaría del Sistema Estatal Anticorrupción de Coahuila; todos son funcionarios”, *Periódico Vanguardia*. Disponible en: <https://www.vanguardia.com.mx/articulo/Definen-terna-para-Secretar%C3%ADa-del-Sistema-Estatal-Anticorrupci%C3%B3n-de-Coahuila-todos-son-funcionarios>, consultado por última vez el 1 de junio de 2018.

SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN DE DURANGO. CAMBIO DE GOBIERNO E INTERÉS EMPRESARIAL

JORGE LUIS ZENDEJAS REYES
JAIME HERNÁNDEZ COLORADO¹

“LA GENTE [DESEA] [...] QUE HAYA SANCIONES EJEMPLARES a aquellos que traicionan la confianza de los ciudadanos”, afirmó un diputado después de aprobar la reforma constitucional estatal que sentaba las bases para el Sistema Local Anticorrupción de Durango (SLA).² En primera instancia, parecía que Durango contaba con las condiciones para diseñar un sistema integral y que su implementación sería apoyada e impulsada con entusiasmo tanto por el nuevo gobierno estatal –uno cercano a los empresarios que habían impulsado la reforma en el estado y en el ámbito nacional– como por la sociedad civil e instituciones educativas.

En el contexto de la aprobación de reformas constitucional y secundarias, los indicadores disponibles en la materia sugerían que Durango se encontraba entre los estados con más incidencia de corrupción del país. Había un interés inicial de la administración panista y perredista entrante para investigar y sancionar hechos de corrupción –como lo sugieren las acciones contra exfuncionarios del gobierno priista previo–, así como de las organizaciones de la sociedad civil e instituciones de educación superior por promover la puesta en marcha del SLA y por crear conciencia al respecto entre los duranguenses. Sin embargo, una vez en marcha el SLA, este enfrentó varios obstáculos que han impedido su correcta implementación: desde una reforma constitucional que ignoró algunos elementos fundamentales del modelo nacional –como evitar la injerencia

1 Autores adscritos al Centro de Investigación y Docencia Económicas.

2 Yulma Alvarado Lara, “Se aprueba el Sistema Estatal Anticorrupción”, *Durango Press*, 16 de febrero de 2017.

del Ejecutivo en la designación del Fiscal Anticorrupción– hasta la omisión deliberada para designar tanto al fiscal en la materia como al sucesor de Rosario Castro Lozano, que ocupó la Contraloría estatal hasta 2018.

En este texto se ofrece un panorama general de la evolución del SLA de Durango. En ese sentido, se presenta primero un breve diagnóstico del problema de corrupción en el estado; posteriormente se expone las condiciones políticas en las que se gestaron la reforma constitucional y las leyes reglamentarias del SLA. De esta forma se analizará su contenido tomando como referencia el modelo nacional y después se intentará entender la conformación del Comité y del Consejo Ciudadano, así como la elección del Secretario Técnico, que son de las instancias coordinadoras más relevantes dentro del SLA. En esta línea, se describirá también el perfil de los miembros que las integran. Finalmente, se ofrecen algunas reflexiones sobre el sistema y las rutas que puede tomar en el mediano plazo.

BREVE MIRADA A LA CORRUPCIÓN DURANGUENSE³

La Encuesta Nacional de Victimización y Seguridad Pública (Envipe, 2017) sugiere que la extorsión, en sus distintas modalidades, es el delito más frecuente en Durango. En 2016 se registró una incidencia de 6 156 casos por cada cien mil habitantes, ligeramente por arriba de la observada en 2015 (6 099). La información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública de la Secretaría de Gobernación –ba-

3 IMCO, *Índice de competitividad estatal 2016: un puente entre dos Méxicos*. México: IMCO, noviembre de 2016; Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), *Tasa por cada 100 mil habitantes:1997-2017*. México: Secretaría de Gobernación (Segob), 20 de mayo de 2018; Daniela Morales Silva, “Duranguenses tienen alta percepción de corrupción”, *Periódico Victoria*, 10 de diciembre de 2017; Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe): Principales resultados Durango*. Aguascalientes: INEGI, 26 de septiembre de 2017; Fabiola P. Canedo, “Corrupción, principal problema de Coahuila y Durango: GCE”, *El Siglo de Torreón*, 31 de agosto de 2017; Daniel Estrada, “Durango, en el top 10 de corrupción”, *El Siglo de Torreón*, 26 de mayo de 2016; “De acuerdo a ENCIG, Durango sexto lugar en corrupción”, *La Voz de Durango*, 23 de marzo de 2018; Gilberto Lastra, “Durango pierde mil 300 mdp anuales por corrupción”, *Multimedios La Laguna*, 23 de marzo de 2018.

sada en carpetas de investigación de la Fiscalía General del Estado de Durango– registra una tasa de cuatro casos por cada cien mil habitantes en 2017, apenas por debajo de la tasa nacional que fue de 4.57. Por ese motivo, no sorprende que, de acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional e Impacto Gubernamental del INEGI (2017), la inseguridad y la delincuencia sean los problemas de más relevancia para los habitantes de Durango. Sin embargo, probablemente por la impunidad y el desempeño deficiente y –en ocasiones– ilegal de las autoridades frente a estos problemas públicos, la corrupción ocupa el segundo lugar en importancia.

Así, 83.9% de la población de 18 años o más percibe que la corrupción ocurre de forma muy frecuente o frecuente. En ese sentido, los duranguenses consideran que los policías (88.2%), los partidos políticos (86.3%) y los legisladores federales, es decir, diputados y senadores (80.2%), son los sectores con más corrupción. Sin embargo, 61% considera que también hay corrupción en el empresariado, percepción que resulta preocupante, toda vez que –como se expondrá más adelante– tanto la Comisión de Selección como el Comité de Participación Ciudadana están conformados por personas cercanas al sector empresarial, en particular a Coparmex Durango y a empresarios de la región. En contraste, los actores que gozan de más confianza, de acuerdo con los duranguenses, son los familiares (86% lo considera así), las escuelas públicas de nivel básico (76.3%) y los compañeros de trabajo (74 por ciento).

Por otra parte, aunque medir la corrupción es prácticamente imposible, por la naturaleza ilegal y oculta en la que suele ocurrir, el INEGI utiliza dos indicadores de percepción –como lo hacen otros organismos internacionales como Transparencia Internacional– que pueden servir como instrumentos cualitativos para comparar a Durango con otros estados y, en general, con el país en cuanto a incidencia de corrupción. En ese sentido, la tasa de prevalencia de corrupción –en otras palabras, la población que tuvo contacto con algún funcionario público y un hecho de corrupción– fue de 16 010 víctimas de corrupción por cada cien mil habitantes, 9% más que la tasa nacional que, en 2017, fue de 14 635. Asi-

mismo, se registra un incremento respecto a 2015, cuando se observó una tasa de 14 292 por cada cien mil habitantes. Así, Durango tuvo en este indicador la cuarta tasa más alta del país, después de la Ciudad de México, Morelos, Sinaloa y Chiapas. Los tres trámites con más prevalencia de corrupción son aquellos que suceden con autoridades de seguridad pública, ante el Ministerio Público y en juzgados o tribunales.

En lo que respecta a la tasa de incidencia de corrupción –es decir, trámites donde la población tuvo contacto con servidores públicos y observó hechos de corrupción–, Durango obtuvo una tasa de 46 676 actos de corrupción por cada cien mil habitantes, 82% más que el promedio nacional, que fue de 25 541; y alrededor de 98% más que lo registrado en 2015 (23 365). Por tanto, en esta medición Durango ocupa el segundo lugar en incidencia en el país, después de Sonora.

Y, según estimaciones del Consejo de Participación Ciudadana del SLA –a pesar de que se desconoce cómo se obtuvo esa cifra–, la corrupción le cuesta al estado alrededor de 1 300 millones de pesos, lo que representa (también de acuerdo con estos cálculos) un gasto de entre 800 y 1 000 pesos por persona.

ALTERNANCIA Y CORRUPCIÓN GUBERNAMENTAL⁴

“La corrupción es el origen de todos los males de Durango, por eso no alcanza el dinero para atender las necesidades de todos ustedes”, afirmó el entonces candidato por la Coalición Unidos por Ti (PAN-PRD), José Rosas Aispuro Torres, en un mitin de campaña. En el momento en que

4 Martha Casas, “Seis candidatos en la carrera a la gubernatura de Durango”, *El Financiero*, 2 de abril de 2016; David Ruelas y Luis Alfredo Medina López, “Un vistazo a la corrupción en la Laguna”, *El Universal*, 23 de octubre de 2017; “Más exgobernadores son acusados de corrupción: se suma Herrera, de Durango; solo Padrés está detenido”, *Sin Embargo*, 11 de noviembre de 2016; “El exgobernador Jorge Herrera está en la mira por presunta corrupción”, *Nación321*, 24 de noviembre de 2016; Martha Casas, “14 exfuncionarios de Durango llamados a comparecer”, *El Financiero*, 21 de noviembre de 2016; “Acusado de corrupción, ex gobernador de Durango reaparece con Meade”, *Hilo Directo*, 23 de enero de 2018; “Asume Rosas Aispuro gubernatura

arrancaron las campañas para renovar la gubernatura, los 39 ayuntamientos y los 25 legisladores del congreso estatal, ya había 115 impugnaciones presentadas ante el Tribunal Estatal Electoral; y, aunque las condiciones de violencia de la entidad eran considerablemente menores que en la pasada elección –en 2010 Durango registraba, según el SESNSP de Segob, una tasa de homicidios de 61.32 homicidios por cada cien mil habitantes, 247% más alta que la tasa nacional (17.63), mientras que en 2016 se había estabilizado en 13.35 (ligeramente por la media nacional de 16.80)–, se temía que ocurriesen irregularidades, esta vez no vinculadas a organizaciones criminales o a hechos violentos por conflictos sociales, sino a actos de corrupción.

En el periodo de intercampanas, por ejemplo, se llevó a cabo un encuentro proselitista entre el candidato de la coalición PRI-PVEM-Pan-al-Partido Duranguense, Esteban Villegas –ex presidente municipal de la capital– e integrantes del Sindicato de los Tres Poderes de Estado, en el cual se exhortaba a los agremiados a otorgar su voto por el candidato oficial. Posteriormente, fue difundido un video sobre la reunión en redes sociales y la oposición presentó una denuncia formal ante la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la PGR. Además, durante las elecciones se señaló constantemente el incremento de la deuda pública estatal, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público calculaba en 7 362 millones de pesos, pero que la oposición estimaba en más del doble, y presuntos actos de corrupción del gobernador Jorge Herrera Caldera y de altos funcionarios de la administración priista.

Después estos hechos se confirmarían con la victoria de Rosas Aispuro el 5 de junio de 2016, que significó la primera alternancia (de un partido distinto al PRI) en la historia del estado. Así, en el discurso in-

de Durango con promesas de combatir corrupción”, *EFE*, 16 de septiembre de 2016, disponible en línea en: <https://www.efe.com/efe/america/mexico/asume-rosas-aispuro-gubernatura-de-durango-con-promesa-combatir-corrupcion/50000545-3041679>; “Gobierno del Cambio con cero tolerancia a impunidad y corrupción: PAN Durango”, *Comité Directivo Estatal Durango*, 14 de agosto de 2017; Luis Mauricio Murguía, “Detienen a Rafael Herrera Piedra”, *El Sol de Durango*, 14 de junio de 2017.

augural, el 15 de septiembre de 2016, el nuevo gobernador insistió en la situación financiera desfavorable en la que recibía la entidad y en que tendría que llevar un plan de austeridad, sustentado en “acciones firmes” contra quienes “traicionaron la confianza de los duranguenses” y sentenció: “Quien la hizo la pagará”. Para entonces la deuda pública de la entidad ascendía a 15 000 millones de pesos.

En noviembre de ese año, la Secretaría de la Contraloría y Modernización Administrativa del Estado de Durango atribuyó a la administración del exgobernador Herrera Caldera un daño patrimonial a la hacienda estatal por 4 560 millones de pesos, relacionado sobre todo con fondos federales desviados ilegalmente. Los resultados de la investigación se basaron en la revisión de las cuentas públicas de 2011 a 2014, en los 234 pliegos de observaciones realizados por la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública, y en irregularidades halladas en el proceso de entrega-recepción. Entre otras cosas, había un faltante de 20 millones de pesos en la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, había obras inconclusas –a pesar de haber sido inauguradas–, desvíos por alrededor de 400 millones de pesos en la Secretaría de Salud estatal y de 350 millones de pesos en la Secretaría de Finanzas y de Administración. Además, las 15 dependencias estatales recibieron actas de la contraloría donde se informaba sobre mobiliario faltante, recursos de los que se desconocía su uso o destino, así como la presencia de aviadores y otras irregularidades.

En ese contexto, se arrestó a la extitular de Egresos de la Secretaría de Finanzas y de Administración, Leonor Gutiérrez Flores, y se citó a comparecer, de noviembre a mediados de diciembre de ese año, a 14 secretarios de la administración anterior. También se giraron órdenes de aprehensión contra el extitular de la Secretaría de Salud, Eduardo Díaz Juárez, y contra la ex directora administrativa de la dependencia, María de Lourdes Eugenia Díaz Herrera. Para evitar su arresto, 25 exfuncionarios estatales, incluyendo al exgobernador, se ampararon. Sin embargo, eso no evitó la detención de Rafael Herrera Piedra –empresario, primo

y cuñado del exgobernador priista Jorge Herrera– por realizar operaciones simuladas y no documentadas por 24 732 614 pesos, por medio de sus empresas Comunicación Trascendente S. C. e ISO Diseño S. C., en el periodo de 2013 a 2016 –se gastó, por ejemplo, un millón de pesos en dulces artesanales.

REFORMA CONSTITUCIONAL DE DURANGO EN MATERIA ANTICORRUPCIÓN⁵

En este escenario, y en cumplimiento del artículo 113 de la Constitución y del artículo 36 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción –que establecía que Durango, y las otras entidades federativas, tenía como límite hasta el 18 de julio de 2017 para reformar su constitución local y crear las leyes secundarias para que pudiese incorporarse al Sistema Nacional Anticorrupción–, a finales de ese año distintas facciones parlamentarias presentaron dos iniciativas. Por otra parte, el sector empresarial, por medio de Coparmex Durango, anunció la puesta en marcha de Ruta Durango Sin Corrupción; el proyecto consistía, entre

5 Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA), *Diagnóstico sobre el grado de armonización de las constituciones locales respecto de la reforma constitucional federal en materia de combate a la corrupción*. México: SESNA, febrero de 2018; Max Kaiser y Fernando Alcázar, “Semáforo anticorrupción: ¿cómo van los estados?”, *Este País*, 1 de junio de 2017; Imco, *Semáforo Anticorrupción: Monitoreo de los Sistemas Locales Anticorrupción*. México: Imco, febrero-marzo de 2017; Imco, Semáforo Anticorrupción al cierre del plazo constitucional, México, Imco, febrero-julio de 2017; Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, publicada en el *Periódico Oficial* el 17 de mayo de 2018; Imco, *Base de datos: semáforo de la reforma constitucional en materia de corrupción*, México: Imco, consultado el 24 de septiembre de 2018; Luis Mauricio Cárdenas Murguía, “Entrega Coparmex propuesta de Ley Anticorrupción”, *El Sol de Durango*, 17 de enero de 2017; Silvia Ayala Carmona, “Respalda Coparmex la lucha anticorrupción en Durango”, *Milenio*, 1 de diciembre de 2016; Poder Legislativo: H. Congreso del Estado de Durango, “Aprueba Congreso Sistema Local Anticorrupción”, *Periódico Oficial*, 16 de febrero de 2017; “Por fin, Durango tiene Sistema Estatal Anticorrupción”, *Contexto de Durango*, 17 de febrero de 2017; “Conforma Congreso Comité Seleccionador”, *La Voz de Durango*, 16 de junio de 2017; Jesús Francisco Sánchez, “Aprueban el Sistema Local Anticorrupción”, *El Sol de Durango*, 16 de febrero de 2017; Gilberto Lastra, “Aprueban reformas en materia de combate a corrupción”, *Milenio*, 19 de marzo de 2017.

otras cosas, en la implementación de talleres que permitieran la elaboración de códigos de ética en el sector privado, cabildeo con legisladores estatales para la aprobación de la reforma constitucional y las leyes secundarias del sistema, la exigencia de un perfil autónomo e imparcial para encabezar la fiscalía en la materia, la creación de observatorios ciudadanos y la profesionalización de la administración pública estatal con base en un servicio civil de carrera.

A mediados de enero de 2017, la presidenta de la Coparmex local, Mayté Vivó Prieto, presentó a los diputados de la LXVIII legislatura la propuesta de la Ley Modelo para la conformación del sistema local, elaborada con el Imco y Transparencia Mexicana. Estaba compuesta por 45 artículos, cinco títulos y nueve capítulos. Así, en la segunda sesión ordinaria del 16 de febrero de 2017, la Comisión de Estudios Constitucionales sometió a consideración del pleno un dictamen que se elaboró combinando distintos elementos de ocho iniciativas, entre estas una del gobernador Rosas Aispuro. Inicialmente el PRI, PVEM y Panal se oponían a la iniciativa, pues consideraban que el Ejecutivo estatal no debía intervenir en la asignación del Fiscal Anticorrupción, pero finalmente cedieron a que la propuesta del gobernador fuera ratificada en el Congreso. Se aprobó con 23 votos a favor, cero en contra y cero abstenciones. Un mes después, el 16 de marzo de 2017, la reforma fue promulgada y el 19 de marzo se emitió la declaratoria de aprobación, toda vez que 33 de los 39 ayuntamientos emitieron opiniones favorables. Fue el undécimo estado en aprobar las reformas constitucionales anticorrupción.

Sin embargo, las reformas locales no tomarían en cuenta todos los elementos de la ley y propuesta modelo y de la referencia nacional, de manera que el Semáforo Anticorrupción del Imco –instrumento que monitoreaba los sistemas locales anticorrupción– consideró que, junto con la Ciudad de México, el Estado de México, Guanajuato, Michoacán, Sinaloa y Tabasco, tanto la reforma constitucional como las leyes secundarias de Durango son regulares.

Si se compara el ordenamiento estatal con las disposiciones nacionales, se observa que en el caso de Durango hay deficiencias en el régimen disciplinario del sistema; en específico, no se establecen supuestos y procedimientos para impugnar la gravedad de las faltas administrativas y su clasificación correspondiente (artículo 175, párrafo sexto); y tampoco otorga facultades de sanción a las faltas no graves. Por otra parte, en lo que respecta al fortalecimiento institucional de cara a la puesta en marcha del SLA, la reforma duranguense no contempla acondicionar a la Fiscalía Anticorrupción como un órgano público autónomo y, además, indica que el nombramiento de este, como se dijo, sea a propuesta del gobernador, aprobada posteriormente por el Congreso –aquí, el Fiscal General no desempeña ningún papel en la designación (artículo 102, párrafo cuarto)–. Adicionalmente, no se otorgó facultades a las entidades fiscalizadoras estatales para hacer uso de las determinaciones de la Fiscalía Especializada en la materia y del Tribunal Administrativo.

En otros aspectos, no le da facultades al Comité Coordinador del Sistema Estatal para que este determine los medios para el intercambio de información (suministro, intercambio, sistematización y actualización) con otros integrantes del sistema y actores, y, por tanto, tampoco permite establecer las bases de coordinación interinstitucional. Por último, tampoco hace referencia a la elaboración de un informe anual (con recomendaciones no vinculantes) del Comité Coordinador, una herramienta fundamental de rendición de cuentas. Aunque, a diferencia de las reformas federales, los cambios a la Constitución de Durango sí determinaron hacer obligatorio la presentación de las declaraciones patrimonial, de intereses y fiscal –es decir, la conocida popularmente como la Ley 3 de 3–, por la presión y el cabildeo de la Coparmex local (artículo 163, párrafo tercero). En suma, y pese a estas deficiencias, se realizaron 16 adiciones y cambios a la constitución local con base en el modelo del SNA como referencia.

REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO, 16 DE MARZO DE 2017

FUNDAMENTO SNA O EN EL MODELO NACIONAL	REFORMA O INCLUSIÓN EN LA CONSTITUCIÓN LOCAL
Extinción de dominio por enriquecimiento ilícito	Artículo 13, párrafo segundo
Tribunal de Justicia Administrativa o equivalente con capacidad de imponer sanción a funcionarios públicos y privados	Artículo 114
Congreso ratifica el nombramiento del Secretario responsable del órgano del control interno	Artículo 82, fracción v b)
Auditoría Superior o equivalente estatal puede revisar la gestión financiera durante el ejercicio fiscal en curso	Artículo 86, fracción IV
Creación de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción	Artículo 102, párrafo cuarto
Funcionarios públicos deben presentar declaraciones de intereses (en el caso de Durango, también patrimonial y fiscal)	Artículo 163, párrafo tercero
Privados sujetos de responsabilidad por hechos de corrupción	Artículo 114
Tribunales de justicia administrativa impondrán sanciones a privados si están involucrados en faltas administrativas graves	Artículos 114 y 175, párrafo sexto
Eliminación de la procedencia en materia fiscal	Artículo 175, párrafo quinto
Definición del Sistema Nacional Anticorrupción	Artículo 163 bis
Integración del Comité Coordinador	Artículo 163 quáter
Integración del Comité de Participación Ciudadana	Artículo 163 quintus
Mecanismos de coordinación en el SLA	Artículo 163 quáter, párrafo primero
Diseño y difusión de políticas públicas en materia de fiscalización, control de recursos públicos, así como prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción	Artículo 163 quáter, párrafo primero

(Continúa)

FUNDAMENTO SNA O EN EL MODELO NACIONAL	REFORMA O INCLUSIÓN EN LA CONSTITUCIÓN LOCAL
La prescripción de responsabilidades administrativas que se consideran graves no debe ser menor a siete años	Artículo 175, párrafo octavo
El Tribunal de Justicia Administrativa estará dotado de autonomía para dictar fallos o para proceder en contra de sus resoluciones	Artículo 114

LEGISLACIÓN REGLAMENTARIA Y COMISIÓN DE SELECCIÓN⁶

Con este impulso inicial, el 11 de mayo de 2017, después de un breve trabajo de cabildeo y de análisis en la Comisiones Unidas de Justicia y Hacienda, así como de Presupuesto y Cuenta Pública, el Congreso estatal aprobó la Ley del Sistema Local Anticorrupción, reglamentaria de

6 Coparmex, IMCO y Transparencia Mexicana, *Semáforo Anticorrupción: Monitoreo de los Sistemas Locales Anticorrupción*. México: IMCO, 5 de abril de 2017 [boletín de prensa]; Coparmex, IMCO y Transparencia Mexicana, *Segunda actualización del Semáforo Anticorrupción: Monitoreo de los Sistemas Locales Anticorrupción*. México: IMCO, 29 de mayo de 2017 [boletín de prensa]; Miguel Ángel Bravo, “CDMX y 12 estados, rezagados en sistema anticorrupción: Imco”, *Publímetro*, 29 de mayo de 2017; Redacción, “Entra en acción sistema local anticorrupción de Durango para combatir la deshonestidad”, *Extra de la Laguna*, 15 de diciembre de 2017; Imco, *Base de datos: semáforo de la implementación de la Ley del SLA*. México: Imco, consultado el 24 de septiembre de 2018; Fernando Alcázar, “Los estados al cierre del plazo del sna”, *Animal Político*, 28 de julio de 2017; Comisión de Selección SLA, “Convocatoria para la conformación del consejo”, *Reglas de operación*, Victoria de Durango: SLA, 2017-2018 (disponible en <http://comisionsladgo.org.mx>); Poder Legislativo: H. Congreso del Estado de Durango, “Eligen Comisión de Selección del Sistema Anticorrupción”, *Periódico Oficial*, 16 de junio de 2017; Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), “Armonización legislativa: Durango”, *Seguimiento: Sistemas Locales Anticorrupción de las Entidades Federativas*. México: SNA, 17 de septiembre de 2018 (disponible en <http://sna.org.mx/wp-content/uploads/2018/09/DUR-1.pdf>); LXVII Legislatura de Durango, “Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Durango”, *Periódico Oficial*, 16 de julio de 2017; Poder Legislativo: H. Congreso del Estado de Durango, “Por unanimidad, aprueban Ley del Sistema Anticorrupción”, *Periódico Oficial*, 11 de mayo de 2017; LXVII Legislatura de Durango, “Ley del Sistema Local Anticorrupción

las reformas a la Constitución de Durango. El 25 de mayo de 2017 la ley fue publicada en el *Periódico Oficial*. Como complemento a esta legislación secundaria, el 16 de julio de 2017 se publicó la *Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Durango*, así como otras cuatro modificaciones normativas. Junto con otras diez entidades –Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Nayarit, Nuevo León, Guanajuato, Jalisco, San Luis Potosí y Tlaxcala–, Durango aún no armoniza completamente su legislación secundaria, por lo que carece de criterios homogéneos de acuerdo con las normas, procedimientos e instituciones del Sistema Nacional Anticorrupción.

De acuerdo con una evaluación del Imco, la legislación reglamentaria de Durango no contempla el sistema de fiscalización, las obligaciones de las Entidades Estatales Fiscalizadoras y de la Secretaría de Control Interno son incompletas, así como las directrices de estas; por último, según el Imco, las leyes secundarias instauraron un sistema de información local tan complejo que obstaculiza el funcionamiento de la Plataforma Digital Nacional del Sistema Nacional Anticorrupción.

LEYES REGLAMENTARIAS DEL SLA DURANGO

LEGISLACIÓN	FECHA DE PUBLICACIÓN O DE PRESENTACIÓN DE LA INICIATIVA
Ley del Sistema Local Anticorrupción del Estado de Durango	25 de mayo de 2017
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango	16 de julio de 2017

del Estado de Durango”, *Periódico Oficial*, 25 de mayo de 2017; Poder Legislativo: H. Congreso del Estado de Durango, “Acuerdo por el que se modifica el plazo de recepción de aspirantes propuestos por Instituciones de Educación Superior y de Investigación del Estado para conformar la Comisión de Selección del Consejo de Participación Ciudadana del Sistema Local Anticorrupción”, *Periódico Oficial*, 10 de junio de 2017; Redacción, “Concluyen las entrevistas para Comité Seleccionador”, *Periódico Victoria*, 16 de junio de 2017; Mario Alberto Contreras, “Incumplen funcionarios con declaración 3 de 3”, *Durango Press*, 1 de marzo de 2017.

(Continúa)

LEGISLACIÓN	FECHA DE PUBLICACIÓN O DE PRESENTACIÓN DE LA INICIATIVA
Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción	16 de julio de 2017
Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango	9 de noviembre de 2017
Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios	16 de julio de 2017
Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Durango	16 de julio de 2017
Ley de Fiscalización Superior del Estado de Durango	Pendiente

Una vez aprobada esta legislación, durante mayo y junio las Comisiones Unidas de Justicia y Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública del Congreso local dieron inicio a una serie de comparecencias divididas en dos etapas para designar a la Comisión de Selección del Consejo de Participación Ciudadana del SLA. En primera instancia se valoró a seis integrantes de la “sociedad civil” propuestos por el empresariado local y, después, a doce postulados por instituciones educativas –entre estas, la Facultad de Desarrollo y Ciencias Políticas, la Facultad de Economía, Contaduría y Administración y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Juárez del Estado de Durango, así como la Universidad Politécnica de Durango, la Universidad Interamericana para el Desarrollo, la Universidad Autónoma España de Durango, la Universidad Autónoma de Durango, el Instituto Tecnológico Valle del Guadiana-Tecnológico Nacional de México y el Instituto Tecnológico de Durango.

Así, de 18 postulantes se eligió una terna de nueve y se presentó el dictamen en el pleno de la Legislatura el 16 de junio de 2017, el cual fue aprobado sin oposiciones. Ese día se conformó la Comisión de Selec-

ción del Sistema Local Anticorrupción de Durango, que fue integrado –a partir del 18 de julio– por nueve miembros honorarios que estarán tres años. Cuatro provienen supuestamente de la sociedad civil –se desconoce qué entiende la legislación y la Legislatura al respecto– y cinco pertenecen a instituciones estatales de educación superior e investigación. Los legisladores locales defendieron que la aprobación de la comisión se hizo tomando como referencia parámetros de equilibrio de género, diversidad de profesiones y perfiles.

COMISIÓN DE SELECCIÓN DEL SISTEMA LOCAL ANTICORRUPCIÓN

MARÍA TERESA VIVÓ PRIETO

Licenciatura en Ingeniera Agroquímica de la Facultad de Ciencias Químicas de la Universidad Juárez del Estado de Durango (UJED) (2009). Propietaria y administradora de Tiendas Wallander. Presidente de Coparmex Durango (2014-2018). Filiación: Coparmex Durango y empresarios. Vigencia: 16 de junio de 2017 a 18 de julio de 2020.

HERMINIA DEL ROCÍO ARGUMEDO GARCÍA

Licenciada en Terapia de la Comunicación Humana por la Facultad de Psicología y Terapia de la Comunicación Humana de la UJED y maestra en Educación por la Universidad Pedagógica de Durango. Presidente de la Federación de Colegios de Profesionistas del Estado de Durango. Consejera del Instituto Duranguense de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos personales. Filiación: Federación de Profesionistas (Fecop) y empresarios. Vigencia: 16 de junio de 2017 a 18 de julio de 2020

SALVADOR EDUARDO CHÁVEZ MOLINA

Licenciatura en Ingeniería Civil por el Instituto Tecnológico de Durango (ITD). Director general del Consorcio Crea y Grupo Constructor SSSYC Chávez, especializados en la construcción y comercialización de desarrollos habitacionales. Expresidente de la Canadevi y consejero de la Coparmex. Actualmente es vicepresidente del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) de Durango. Filiación: Cámara Nacional de Promoción de Vivienda (Canadevi) y empresarios. Vigencia: 16 de junio de 2017 a 18 de julio de 2020.

GERARDO COLÓN DOMÍNGUEZ

Licenciatura en Contaduría por la Universidad Autónoma de México (1991) y licenciatura en Derecho por la Universidad España de Durango (Unes) y maestro (2012) y doctor en Derecho Fiscal por la Universidad Autónoma de Durango (UAD) (2016). Propietario de Contadores Públicos. Servicios Integrales Profesionales Cosan, S. C. Miembro del Colegio de Contadores Públicos del estado de Durango, de la Academia de Derecho Fiscal y socio de la barra de abogados local. Filiación: Colegio de Contadores Públicos del estado de Durango y empresarios. Vigencia: 16 de junio de 2017 a 18 de julio de 2020.

LAURA CECILIA RAMÍREZ AYALA

Licenciatura en Ciencias de la Información por la Universidad La Salle Laguna. Integrante de la Asociación Mundial de Mujeres Periodistas y Escritoras (AMMPE) y de la Fundación para la Libertad de Expresión (Fundalex). Presidente de la Academia de Ingeniería en Desarrollo Comunitario del Instituto Tecnológico del Valle del Guadiana. Filiación: UJED y otras instituciones educativas. Vigencia: 16 de junio de 2017 a 18 de julio de 2020.

MICHEL SEGISMUNDO RODRÍGUEZ GONZÁLEZ

Licenciatura en Derecho y maestría en Dirección y Administración Educativa por la Unes y doctorado en Liderazgo y Dirección de Instituciones de Educación Superior por la Universidad Anáhuac México Norte. Socio Consejero de la Cámara de Comercio, Servicios y Turismo de Durango (Canaco Durango) y miembro del Consejo de Empresarios Jóvenes (CEJ) Durango. Vicerector de Enseñanza en la UNes. Filiación: UJED, instituciones educativas y empresarios. Vigencia: 16 de junio de 2017 a 18 de julio de 2020.

ALBERTO DE LA ROSA OLVERA

Licenciatura y maestro en Derecho por la UJED. Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UJED. Maestro titular del curso de derecho electoral. Filiación: UJED y otras instituciones educativas. Vigencia: 16 de junio de 2017 a 18 de julio de 2020.

MARIO HUMBERTO BURCIAJA SÁNCHEZ

Licenciatura en Derecho por la UJED. De 1982 a 2012 fue profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UJED. Comisionado Propietario de la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública (2004-2010). Filiación: UJED y otras instituciones educativas. Vigencia: 16 de junio de 2017 a 18 de julio de 2020.

SANDRA LIZBETH GARCÍA ALVARADO

Licenciatura en Contador Público por la UJED. Socia del Colegio de Contadores Públicos de Durango, A. C. Trabaja en RSM México, empresa que ofrece servicios de contaduría. Filiación: UJED y otras instituciones educativas. Vigencia: 16 de junio de 2017 a 18 de julio de 2020.

CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SECRETARÍA TÉCNICA⁷

El 30 de junio de 2017, la Comisión de Selección del Sistema Local Anticorrupción hizo pública la convocatoria para la conformación del Consejo de Participación Ciudadana del SLA con base en el artículo 18, fracción II de la Ley del SLA. A mediados de julio, 31 personas se habían registrado. Sin embargo, algunas legisladoras del Congreso local y duranguenses en redes sociales –particularmente Facebook y Twitter, pero también la Asociación Mexicana de Mujeres Jefas de Empresa, A. C. (AMMJE) Durango– criticaron que no hubiera mujeres en la posible terna, los perfiles políticos de los aspirantes y que el proceso de selección fuera en contra del modelo nacional que privilegiaba una visión de género; atribuyeron estos problemas a los reducidos tiempos establecidos para re-

7 “Designa SLA a su secretario técnico”, *La Voz de Durango*, 11 de septiembre de 2017; Redacción, “Se registran 13 candidatos a secretario técnico del SLA”, *Periódico Victoria*, 15 de agosto de 2017; Redacción, “Nombran a secretario técnico del SLA”, *Contexto de Durango*, 12 de septiembre de 2017; Alicia Rodríguez, “Nombran a secretario técnico del SLA”, *Periódico Victoria*, 11 de septiembre de 2017; Belem Hernández, “SLA lanza convocatoria para la selección del Secretario Técnico para la Secretaría Ejecutiva”, *El Sol de Durango*, 4 de agosto de 2017; Daniel Estrada, “A 18 años de la creación del Instituto Electoral”, *El Siglo de Torreón*, 19 de octubre de 2012; María Elena Holguín, “Buscan secretario técnico para el Sistema Local Anticorrupción de Dgo”, *El Siglo de Torreón*, 8 de agosto de 2017; Juan M. Cárdenas, “Ya hay guardianes anticorrupción”, *El Siglo de Durango*, 18 de julio de 2017; J. F. R., “Listo Consejo Ciudadano del Sistema Local Anticorrupción”, *Milenio*, 25 de septiembre de 2018; Gilberto Lastra, “Listo Consejo Ciudadano del Sistema Local Anticorrupción”, *Multimedios Laguna*, 17 de julio de 2017; Silvia Ayala, “Cambios en la presidencia del SLA de Durango”, *Multimedios Laguna*, 16 de julio de 2018; Redacción, “Para renovación del Sistema Local Anticorrupción se abrirá convocatoria”, *La Voz de Durango*, 7 de mayo de 2018; Gilberto Lastra, “No hay mujeres en el Sistema Local Anticorrupción de Durango”, *Multimedios Laguna*, 12 de julio de 2017; Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), “Conformación de Instancias: Durango”, *Seguimiento: Sistemas Locales Anticorrupción de las Entidades Federativas*. México: SNA, 17 de septiembre de 2018 (disponible en <http://sna.org.mx/wp-content/uploads/2018/09/DUR-3.pdf>); Poder Legislativo: H. Congreso del Estado de Durango, “Informan Conformación del Consejo de Participación Ciudadana”, *Periódico Oficial*, 9 de agosto de 2017; “Con perfiles políticos candidatos a Consejo Ciudadano: AMMJE”, *Contacto Hoy*, 11 de julio de 2017; Redacción, “Aspiran 16 duranguenses a cargo de consejero ciudadano el SLA”, *Ahora Diario*, 1 junio de 2018; Víctor Blanco, “Protesta nueva presidenta del Sistema Local Anticorrupción”, *El Sol de Durango*, 16 de julio de 2018.

gistrarse (hasta el 7 de julio de ese año). Para intentar contrarrestar las críticas, el gobernador Rosas Aispuro sugirió que lo ideal sería proponer una mujer como Fiscal Anticorrupción; sin embargo, solo se trató de una declaración y no se concretó en una iniciativa –de hecho, al corte (septiembre de 2018), en Durango todavía no había fiscal en la materia.

De cualquier manera, solo seis personas cumplieron con los requerimientos y con los documentos solicitados del registro y fueron entrevistados en una etapa final. Finalmente, el 17 de julio, la Comisión de Selección eligió a los cinco perfiles que consideraron idóneos y estos fueron ratificados por los legisladores. Con estos nombramientos, el 31 de julio se instaló el Comité Coordinador del Sistema.

CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL SISTEMA LOCAL ANTICORRUPCIÓN

MAURICIO FERNÁNDEZ GODÍNEZ (EX CONSEJERO PRESIDENTE)

Licenciatura en Ingeniería Industrial por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey y maestro en Negocios por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Propietario de Dureq Equipo Ganadero. Expresidente de Canacindra Durango. Propuesto por Canacindra Durango. Apoyado por el empresariado ganadero de Durango. Vigencia: 17 de julio de 2017 a 1 de julio de 2018.

FELIPE DE JESÚS CORIA QUIÑONEZ (CONSEJERO PRESIDENTE)

Licenciatura en Contaduría Pública (1991) y maestría en Marketing por la UJED (2002). Gerente general en las empresas AGN Aviation Services (2010-2011) y Grupo Rodmar (2010). Rector de la Universidad Internacional Mexicana A. C. (2013-2016). Filiación: Instituciones de educación superior y empresarios. Vigencia: 17 de julio de 2017 a 18 de julio de 2019.

GONZALO SALAS CHACÓN

Licenciatura en Ingeniería Agrónoma (Zootecnista) (1984) y maestro en Administración de Empresas por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (1997). Se desempeñó como subsecretario de Desarrollo (1998-1999) en la Secretaría de Agricultura y Ganadería del Estado durante la gubernatura del priista Ángel Sergio Guerrero Mier (1998-2004). Asimismo, se encargó de la Verificación Estatal e implementación de Plana 2015 para el INEE. Recientemente se dedicó a la consultoría en temas agrarios para dependencias federales por medio de su empresa Consultores de Campo y Ciudad. Filiación: Gobierno estatal, partidos políticos afines (PRI-PAN). Vigencia: 17 de julio de 2017 a 18 de julio de 2020.

JOSÉ LUIS FLORES MARTÍNEZ

Abogado de profesión. Fue designado en diciembre de 2010 como magistrado numerario del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial y se desempeñó como tal hasta su renuncia en 2011. Su postulación como consejero ciudadano fue apoyada por la organización de la sociedad civil Consejo Cívico Ciudadano Durango. Propuesto por el Consejo Cívico Ciudadano Durango (ONG). Vigencia: 17 de julio de 2017 a 18 de julio de 2021.

ALEJANDRO ÁLVAREZ-CASTELLANOS BLANCARTE

Licenciatura en Ingeniería Civil por el ITD (1992) y maestro en Ingeniería Industrial por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (2002), y en Administración y Alta Dirección por la Universidad Iberoamericana Campus Laguna (2015). Fue coordinador de la Sedesol en la entidad durante las presidencias de Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012). Posteriormente se desempeñó como ge-

rente de plaza en Cemex Durango de 2008 a 2017. Filiación: Coparmex y empresarios, partidos políticos afines (PAN). Vigencia: 17 de julio de 2017 a 18 de julio de 2022.

SANDRA ALICIA DÍAZ GÓMEZ

Contadora Pública Certificada y docente en la Facultad de Economía, Contaduría y Administración de la UJED. Miembro de la Junta de Honor del Instituto Mexicano de Contadores Públicos de Durango. Filiación: Colegio de Contadores Públicos del estado de Durango y empresarios. Vigencia: 16 de julio de 2017 a 16 de julio de 2023.

El 1 de julio de 2018, toda vez que concluyó el periodo de Mauricio Fernández Godínez, primer presidente del Consejo de Participación Ciudadana, se abrió una nueva convocatoria (desde inicios de mayo) para el registro de aspirantes. Esta estuvo a cargo de una Comisión Seleccionadora encabezada por el comisionado Gerardo Colón Domínguez. Para inicios de junio, una vez cerrada la convocatoria, se habían recibido 16 expedientes de cinco mujeres y de once hombres. Estos se asignaron a tres grupos de trabajo que revisarían los documentos y entrevistarían a los candidatos. Dos semanas después, el 13 de junio, la Comisión designó a Sandra Alicia Díaz Gómez como Consejera Ciudadana del SLA por un periodo de cinco años.

Una vez instaurado el Consejo Ciudadano, a inicios de agosto de 2017 se emitió la convocatoria para elegir al Secretario Técnico que dirigiría la Secretaría Ejecutiva del SLA y se anunció el procedimiento para el registro en las instalaciones, y en el portal de internet, del Instituto Duranguense de Acceso a la Información Pública (IDAIP). El proceso se cerró el 14 de agosto de ese año. Se registraron 13 aspirantes (seis mujeres y siete hombres). Del 15 al 21 de agosto se revisaron expedientes y se realizaron entrevistas. El 24 de agosto se presentó la terna al Comité Coordinador del SLA y a sus seis integrantes -Arturo Villarreal Mo-

rales (Entidad de Auditoría Superior), Gerardo A. Gallegos Isaías (Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa), María del Rosario Castro Lozano (Secretaría de la Contraloría y Modernización Administrativa), Esteban Calderón Rosas (Consejo de la Judicatura-Tribunal Superior de Justicia), Héctor Carriedo Sáenz (IDAI) y Mauricio Fernández Godínez (presidente del Consejo de Participación Ciudadana de SLA)-, y esta a su vez propuso un candidato que fue votado por consejeros ciudadanos de manera unánime. De esta manera, el 12 de septiembre, Martín Salvador González Bringas fue nombrado como Secretario Técnico del sistema.

SECRETARIO TÉCNICO DEL SLA

MARTÍN SALVADOR GONZÁLEZ BRINGAS

Licenciatura en Derecho por la UJED y maestro en Educación Media y Universitaria Electoral por la Unes. De 1995 a 2004 fue profesor de la Unes. Fue elegido como consejero de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Durango para el periodo de 2006 a 2009. Se desempeñó como jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos y Laborales del Instituto Duranguense de Educación para Adultos. También fue vicepresidente de la Asociación Nacional de Locutores Delegación Durango. Formó parte del primer consejo del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Durango (IEPC) de 1994 a 1997.

NOTAS FINALES SOBRE EL SLA EN DURANGO⁸

La molestia ciudadana respecto a la incidencia de corrupción en la entidad no parece haber disminuido. De hecho, en 2017, año en que se apro-

8 Consejo de Participación Ciudadana del Sistema Local Anticorrupción Durango (CPC), “Perfil de Facebook CPC Durango”, CPC, disponible en: https://www.facebook.com/pg/CPCDurango/posts/?ref=page_internal; CPC, *Consejo de Participación Ciudadana Durango: Sistema Local Anticorrupción*, Victoria de Durango, Durango, consultado el 25 de septiembre de 2018 (disponible en <http://www.cpcdurango.org>).

baron las reformas estatales en la materia, las protestas y movilizaciones por el alza de la gasolina fueron acompañadas por demandas de profesionistas, profesores, estudiantes y familias enteras en contra de la corrupción nacional y estatal. Y en 2018 los resultados de las elecciones para renovar el Congreso local también indican un malestar con el *statu quo*, particularmente por los resultados insuficientes para investigar, sancionar y eventualmente contener la corrupción. Morena alcanzó en la elección de 2015, por ejemplo, menos de 3% de los votos y ningún escaño en el Congreso local, mientras que en la pasada elección –en conjunto con sus partidos aliados, el Partido del Trabajo (PT) y Encuentro Social (PES)– obtuvo más de 35% de los votos y 15 curules.

Es posible que parte de ese malestar se deba al desempeño del gobierno estatal en la materia y del SLA en general. A finales de 2017, de acuerdo con el presidente del Consejo Ciudadano del SLA, no se habían recibido denuncias por corrupción y solo se tenía registro de faltas administrativas que eran atendidas por la Entidad de Auditoría Superior del Estado y por la Contraloría estatal. Para inicios de 2018, no obstante, el SLA ya tenía registradas cinco denuncias por hechos de corrupción contra funcionarios de municipios –sobre todo de Gómez Palacio– y seis expedientes en ese sentido; y en julio de este año, el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Estado ya revisaba los casos –a pesar de que el estado aún no contaba con Fiscal Anticorrupción.

mx); Juan M. Cárdenas, “Miles marchan contra el gasolinazo y corrupción”, *El Siglo de Durango*, 8 de enero de 2017; Saúl Maldonado, “Sin denuncias por corrupción de funcionario”, *El Siglo de Durango*, 24 de noviembre de 2017; Saúl Maldonado, “Abiertos, expedientes por corrupción en Durango”, “Van seis investigaciones por corrupción”, *El Siglo de Durango*, 26 y 27 de febrero de 2018; Claudia Barrientos, “A juicio, 6 presuntos casos de corrupción”, *El Siglo de Durango*, 3 de julio de 2018; Saúl Maldonado, “Difícil consolar al SLA en un año”, *El Siglo de Durango*, 17 de julio de 2018; “Durango a la vanguardia en el combate a la corrupción: Aispuro”, Gobierno del Estado de Durango 2016-2022, 3 de septiembre de 2018; Luis Mauricio Murguía, “Durango a la vanguardia en combate a la corrupción”, *El Sol de Durango*, 2 de septiembre de 2018; Víctor Montenegro, “Contrapesos: Lo que llevó a Morena al Congreso local”, *El Sol de Durango*, 6 de julio de 2018; Brenda Castro, “Quedará pendiente el Fiscal Anticorrupción”, *El Siglo de Durango*, 31 de agosto de 2018.

Así, desde la perspectiva del Consejo Ciudadano y de los miembros del sistema, la consolidación del SLA llevaría más de un año y se concentrarían primero esfuerzos en fortalecer los sistemas ya existentes; por tanto, la transparencia en compras y licitaciones para los poderes estatales, órganos constitucionales autónomos y municipios, y otras instituciones públicas, sería prioridad. Así, el gobernador presentó a inicios de septiembre de 2018 una Ley de Contratación Pública del Estado de Durango y sus Municipios; y se anunció que esta colocaría al estado a la vanguardia nacional por su carácter electrónico y abierto a la ciudadanía.

Lo que aún no está a la vanguardia es el SLA en sí y la legislación en la materia. Algunas de las deficiencias están en la designación del Fiscal Anticorrupción y en la injerencia del gobernador en el proceso. Y si inicialmente se consideró que esto permitiría acelerar el proceso de selección y evitar vaivenes políticos en la designación de una posición de tal relevancia, la administración estatal actual mostró precisamente lo contrario. Para septiembre de 2018, todavía no se había designado un titular para la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Durango, y tampoco un nuevo titular en la Secretaría de la Contraloría y Modernización Administrativa del Estado de Durango. Parte de los motivos fueron las divisiones en las facciones del PAN y del PRD por una disputa política y personal entre el gobernador y el presidente municipal de la capital, José Ramón Enríquez, del MC-PAN, durante las campañas de la elección de 2018. Aunque en el corto y en el mediano plazo la designación de los puestos faltantes y el correcto funcionamiento del sistema dependerá, en buena medida, del cabildeo del gobernador en el Congreso –en particular con la facción mayoritaria encabezada por Morena–, también habrán de atenderse otros factores que determinan el funcionamiento del sistema.

Si se observa con más detenimiento, tanto en el proceso de cabildeo y legislación de las reformas anticorrupción como en el de integración de algunas de las instancias coordinadoras, la participación de las organizaciones de la sociedad civil y de los centros universitarios no ha

sido activa; porque en Durango ese papel lo han asumido casi exclusivamente los empresarios (sobre todo la Coparmex), y en menor medida exfuncionarios o políticos locales. Para el mediano y largo plazos sería muy provechoso que las universidades y centros de investigación del estado se interesaran en el tema y capacitaran a profesionales y académicos en la materia, y que estos participaran a su vez en foros estatales, regionales y nacionales en los cuales se intercambiaran experiencias y mejores prácticas.

Quizá de esta manera surjan eventualmente más organizaciones civiles interesadas en defender y cabildear políticas afines en el Congreso y con el gobernador; y se transitará de una definición del SLA que entiende a la corrupción como una “acción humana que transgrede normas legales y principios éticos” a una que la comprenda como captura. De esta manera se evitará que únicamente un grupo esté representado en el SLA como actualmente ocurre.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN EN EL ESTADO DE MÉXICO. ANÁLISIS DEL DISEÑO INSTITUCIONAL

SOFÍA SALGADO REMIGIO¹

INTRODUCCIÓN

EL ESTADO DE MÉXICO REPRESENTA una de las principales zonas económicas. Aporta 9.5% al Producto Interno Bruto (PIB) y tiene 16 187 608 habitantes, lo cual corresponde a 13.5% del total de la población del país (INEGI, 2018). Como entidad y como territorio tiene una importancia estratégica geopolítica, administrativa, económica, social e ideológica.

A nivel nacional, es la entidad con mayor número de unidades económicas y ha mantenido un crecimiento considerable desde 1998. En 2008, contaba con 456 563 unidades económicas; en comparación con el esquema nacional, es la entidad con más unidades económicas.

Esta entidad, también destaca por sus altos índices en la percepción de la corrupción. A nivel federal, el Estado de México se considera, según la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental en 2017, como la entidad con mayor incidencia de corrupción. Le siguen la Ciudad de México, Jalisco y Nuevo León. Las entidades con menor incidencia al respecto son Baja California, Colima, Nayarit, Tabasco y Zacatecas.

La corrupción no es el único problema, ni el más importante para los ciudadanos, pero es un componente sistémico de los otros problemas que aquejan, en primer lugar, a la entidad; a saber: la inseguridad y la delincuencia, seguidas de la corrupción, el mal desempeño del go-

1 Universidad Abierta y a Distancia de México.

bierno, el desempleo, la pobreza, la atención hospitalaria, la deficiente aplicación de la ley, entre otras.

En general para México y en lo particular para el Estado de México, la inseguridad en los últimos cinco años ha aumentado exponencialmente. En 2017, los homicidios excedieron la cantidad de 25 000. Asesinatos, desapariciones, extorsiones y secuestros se suceden en un medio violento que limita una de las principales funciones del Estado: “la seguridad en la vida y en las posesiones”, como señalaba John Locke.

Los problemas de la inseguridad y de la delincuencia no son aislados, están relacionados con la corrupción. Es una estructura modular, sistemática y transversal; de hecho, es un tipo específico de corrupción. Open Society, en su reciente informe, *Corruption That Kills*, concluye que la “obstrucción política en múltiples niveles es el impedimento principal para imputar responsabilidad por los crímenes en México” (2018: 5); esto revela la situación de estos grandes problemas que confluyen en el Estado de México, el cual se caracteriza por ser una entidad con poco control administrativo, estructuras débiles de fiscalización y una ciudadanía dispersa y aminorada por causa del miedo y la inseguridad. En este contexto, se vuelve más difícil identificar y combatir la corrupción.

La impunidad, indica el reporte de Open Society, ha sido poco considerada por el gobierno actual. Con ello ha aumentado señaladamente la criminalidad, en parte por causa de la falta de investigación y de procesamiento de los perpetradores, especialmente cuando se cree que son funcionarios públicos (2018: 5). Se ha tratado de mantener la imagen pública del gobierno a través de un programa mediático y discursivo como alternativa a la violencia en la entidad mexiquense, generalizada en el país.

En la corrupción que mata, dice Open Society, se encuentra la colusión entre el Estado, funcionarios municipales y los grupos del crimen organizado. Estos patrones de corrupción no solamente son letales a largo plazo, también limitan la gobernabilidad democrática, la inversión económica y el desarrollo equitativo. Esta es la corrupción que mata (2018: 6).

Es lenta, progresiva, simbólica, significativa, muy lucrativa y deja grandes daños patrimoniales, fiscales, psíquicos e ideológicos en la población. Mata no solo en el sentido físico, sino también en el sentido de la identidad y en la representación de la paz y la justicia.

Este es el sentimiento de la mayoría de la población en el Estado de México. Una población solitaria, dañada, aminorada y escondida por la estrategia publicitaria que trata de mitigar los estragos de la inseguridad, la violencia, el crimen, la delincuencia, la corrupción, la impunidad y el mal desempeño del gobierno.

El problema es estructural ya que nos encontramos ante un “enorme problema” que para resolverse requiere de una cultura integral, proclive al cambio que permita reconocer la necesidad de actuar ante un patrón de conducta general y local. Exigir y atrincherar a los ciudadanos genera, por la cultura del mexicano, un sentimiento de frustración y de hartazgo, que solamente lo impulsa a la acción pasional desmedida.

En este ensayo, se reflexiona y se analiza cómo se diseñó el Sistema Estatal Anticorrupción en el Estado de México y en qué medida la ciudadanía se integró realmente en este diseño institucional en la entidad.

DISEÑO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN

Dentro de la teoría del diseño institucional existen tres principales vertientes: la jurídica, la económica y la social. La jurídica alude a los procesos legislativos para la creación de las normas formales que le dan vida a una nueva institución de regulación normativa; la económica, a los procesos de intercambio de bienes o servicios que posibilitan la generación de reglas, normas o comportamientos en el mercado; y la social, a los fenómenos o situaciones de interacciones personales que crean instituciones sociales. En este ensayo analizaremos, en primera instancia, el diseño institucional jurídico del Sistema Estatal Anticorrupción (SEA)

en el Estado de México y se estudiará a la luz de los otros dos tipos de diseños, útiles para el análisis.

El SEA se promueve a partir de un mandato nacional, definido en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, publicada el 18 de julio de 2016 en el *Diario Oficial de la Federación*. Esta ley considera que el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) estará integrado por cuatro subsistemas,² entre los cuales se encuentran “los sistemas locales”, quienes están definidos en el capítulo v, artículo 36 de la ley. En esta se señala que: “Contarán con una integración y atribuciones equivalentes a las del Sistema Nacional” (fracción I, artículo 36) y que “los integrantes de los consejos de participación ciudadana de las entidades federativas deberán reunir como mínimo los requisitos previstos en esta Ley y ser designados mediante un procedimiento análogo al previsto para el Consejo de Participación Ciudadana” (fracción VII, artículo 36). A partir, de estas dos pautas normativas se sustenta la creación de los Sistemas Estatales Anticorrupción en México.

Asimismo, se establece en los artículos transitorios que “dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes” (artículo segundo transitorio, 2016). Esto implicaba que el Estado de México tuviera como responsabilidad, al igual que las otras entidades, tener listo en 2017 el diseño o rediseño normativo suficiente para la creación del Sistema Estatal Anticorrupción.

El diseño normativo también definió la duración de los nombramientos del Comité de Participación Ciudadana (CPC), que será, para

2 El Sistema Nacional, según el artículo 7, se integra por: los integrantes del Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, los Sistemas Locales, todos los cuales concurrirán a través de sus representantes (Cámara de Diputados, 2016, Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, México. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>.

cada integrante, uno, dos, tres, cuatro o cinco años, de manera escalonada; esto será igual para la presidencia del CPC y del Comité Coordinador. Sin embargo, debe subrayarse que hasta el momento se desconoce el criterio para definir quién iba a durar uno, dos, tres, cuatro o cinco años.

En lo general, estas fueron las premisas normativas a partir de las cuales se crea el SEA en el Estado de México y su respectivo Comité de Participación Ciudadana.

PROPUESTA Y DISEÑO INSTITUCIONAL

Uno de los objetivos para antes de que concluyera el periodo de gobierno de Eruviel Ávila Villegas fue formular las propuestas necesarias para reconfigurar el sistema jurídico necesario para el diseño del SEA en la entidad. En agosto de 2016, Eruviel Ávila, aún como gobernador del Estado de México, envía a la legislatura la iniciativa para reformar diversas disposiciones en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y para el 24 de abril de 2017 se adicionaron y reformaron estas disposiciones para la creación de la Fiscalía Especializada Anticorrupción, la transformación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Tribunal de Justicia Administrativa y la creación del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción.

Tres cosas deben subrayarse: la obligación referida a las declaraciones patrimoniales públicas de todos los funcionarios públicos de la entidad, la designación de los Órganos Internos de Control por parte de la Legislatura y la incorporación de los Sistemas Municipales Anticorrupción.

Para crear el Sistema Estatal Anticorrupción fue necesario modificar la Constitución de la entidad y diversas leyes,³ así como crear la Ley

3 Dentro de las leyes que se modificaron se encuentran: Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Ley de la Universidad Autónoma del Estado de

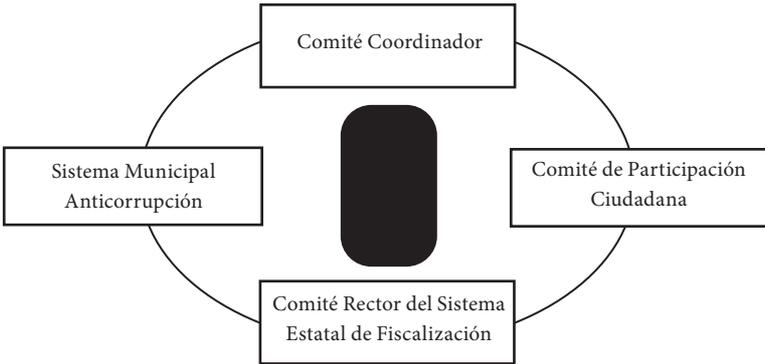


FIGURA 1. Integración del SEA en el Estado de México
FUENTE: elaboración propia, a partir de la LSAEMM, p. 23.

del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, la cual define la integración del Sistema Estatal Anticorrupción como se ve en la figura 1.

Como se puede observar, el sistema está integrado por autoridades del gobierno de la entidad y por ciudadanos que fueron nombrados por una Comisión de Selección (cs) elegida por la Asamblea Legislativa. La cs es una institución que fue creada, fundamentalmente, para impulsar los inicios del sistema, además de los aspectos jurídicos. Esta comisión está encargada de designar a los cinco integrantes del CPC. La cs quedó integrada por Carlos Enrique Aguirre Leal, María Esther García Miravete, Gilberto Javier Sauza Martínez, Omar Iván Gómez Guzmán, Francisco Javier López Díaz, Claudia Elena Robles Cardoso, Ana María de la Cruz Amaro, Marco Aurelio Cienfuegos Terrón e Ivette Tinoco García. La Legislatura informó que estos fueron elegidos por pertenecer a instituciones académicas o a la sociedad civil. Sin embargo, es importante reflexionar en dos aspectos. En el Estado de México existe un robusto

México, Ley de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (*Gaceta del Gobierno*, 17).

sistema de control político en todas las entidades académicas, al igual que en la sociedad civil. Si a nivel nacional ha sido difícil lograr la independencia de estas organizaciones, en el Estado de México lo ha sido más, por su importancia geopolítica en lo nacional y en lo foráneo. Esto podría significar que no existe completa certeza en cuanto a la independencia de algunos miembros de dicho comité. Tal es el caso de Gilberto Javier Sauza Martínez, dirigente de la Coparmex o de Marco Aurelio Cienfuegos Terrón, director de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), el cual fue señalado por algunos periodistas de la entidad como afín a José Martínez Vilchis (integrante elegido del CPC), pues en algún momento fue subordinado de este cuando fue rector de esa entidad educativa.

Hoy la participación ciudadana se vuelve un poco difusa, pues aun siendo sociedad civil, existe el riesgo de poder estar capturada, en desmedro de su independencia en la toma de decisiones para la elección. Lo acertado de la situación es la incorporación de ciertos sectores sociales en las decisiones; lo que está por mejorarse es la inclusión, la igualdad y la equidad, lo cual no se cumplió en ningún esquema de este sistema, al no agregar, por ejemplo, a ningún indígena en la CS ni en el CPC de la entidad. Sería de esperar que en los sistemas municipales se pueda incluir estos perfiles.

Hubo también restricciones en cuanto a tiempo y espacio. Si observamos que la CS emitió la convocatoria para el CPC el 25 de septiembre y la recepción de documentos se realizó entre el 2 y el 5 de octubre de 2017, podemos establecer que cuatro días son un tiempo muy acotado para cumplir con los requisitos específicos establecidos con tal premura.

ELECCIÓN DEL COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL SEA

Entre otras funciones, el CPC “tiene por objetivo coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Comité coordinador, así como de las organi-

zaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Estatal Anticorrupción” (artículo 15, cap. v, p. 26). Este Comité fue y es de suma importancia para impulsar la formalización del SEA.

Después de una lista de 52 postulantes,⁴ se eligió para ser entrevistados a 15 finalistas: José Martínez Vilchis, Sergio Enrique Prudencio Carvajal, Samuel Espejel Díaz González, Jorge Daniel López Oseguera, Andrés de Jesús Miranda, Palmira Tapia Palacios, Alberto Benabib Montero, Jacinto Policarpo Montes de Oca Vázquez, Juan Carlos Villareal Martínez, Rosario Leonor Quiroz Carrillo, Marco Antonio González Castillo, Andrés Alva Díaz, Ricardo Joya Cepeda, Sofía Salgado Remigio y Rogelio Santillán Buelna (*Milenio*, 2017). De los finalistas, avanzaron los cuatro ex consejeros electorales del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) por ser considerados “los mejor calificados” en transparencia, rendición de cuentas, fiscalización y combate a la corrupción (*Milenio*, 2017). La realidad es que no necesariamente ser parte de un instituto electoral convierte a alguien en especialista en rendición de cuentas, transparencia y, sobre todo, en combate a la corrupción. Parece que pocos ciudadanos, tanto de los que postularon como de los finalistas, tenían conocimientos importantes en materia anticorrupción. Uno

4 José Martínez Vilchis, Moisés Jiménez González, Víctor Romero Maldonado, Fernando García Romero, Luis Vázquez Pozas, Sergio Enrique Prudencio Carvajal, Jorge Alejandro López Arenas, Jorge Carrión Iturbe, Román Macario García Plata, Joaquín Bernal Sánchez, Sergy Beatriz Méndez García, Gustavo Adolfo Argeta Méndez, Samuel Espejel Díaz González, Ángel Buendía Buendía, Jorge Daniel López Oseguera, Cecilia Cadena Inostroza, Karina Ivonne Vaquera Montoya, Beatriz Evelia Díaz Peña, Juan Venancio Domínguez, Jacqueline Guadalupe García Vázquez, Andrés de Jesús Miranda, Palmira Tapia Palacios, Arturo Beteta del Río, Mario Quezada Maldonado, Alberto Benabib Montero, Jacinto Policarpo Montes de Oca Vázquez, Juan Carlos Villareal Martínez, Jesús Ponce Rubio, Rosario Leonor Quiroz Carrillo, Óscar Diego Bautista, José Alfonso Iracheta Carroll, Marco Antonio González Castillo, Laura Guadalupe Zaragoza Contreras, Andrés Alva Díaz, Gerardo Martín González López, Rafael Vieyra Vergara, Hoguer Vivero Ávila, Daniel del Águila Rivera, Alma Patricia Sam Carbajal, Fernando Leopoldo González Nuñez, Rocío Juárez González, María Elizabeth Díaz López, Enrique Ignacio Gómez Ordoñez, Ricardo Joya Zepeda, Sofía Salgado Remigio, Felipe Fuentes Soto, David Fuentes Amador, José Enrique Olguín Endaño, María Ema Altagracia Pérez Navarro, Rogelio Santillán Buelna, Ligia Barradas Villicaña y Manuel Zenón Bernal Abarca.

de los altamente especializados en el tema es Oscar Diego Bautista, quien no fue calificado como finalista.

Adriana Reyes (2017) argumenta que los cuatro finalistas vinculados al IEEM “tienen una liga con el gobierno en turno y con el PRI”, pues tres “fueron propuestos por la bancada del Partido Revolucionario Institucional para llegar al IEEM”. Igualmente, Ricardo Joya Cepeda fue encargado de comunicación de Alfredo del Mazo cuando este fue candidato por el PRI. Por su parte, Alberto Benabib es empresario y tuvo vínculos con Alfredo del Mazo cuando este fue presidente municipal en Huixquilucan. Existen otros finalistas cercanos a los organismos empresariales como Rosario Leonor Quiroz y Marco Antonio González (Tapia, 2017). Otros se han desarrollado en el ámbito administrativo público y como profesores universitarios; estos últimos no fueron considerados en la selección final.

El día 20 de octubre, el CES dio a conocer a los cinco ciudadanos que integrarían el CPC en el Estado de México (véase el cuadro 1).

Debe destacarse que José Martínez Vilchis fue seleccionado en principio para formar parte del Comité Estatal de Selección; sin embargo, declinó al cargo. Asimismo, fue rector de la Universidad Autónoma del Estado de México, consejero electoral del Instituto Electoral del Estado de México y, justo antes de postularse, fungía como director en el Estado de México del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

CUADRO 1. Integrantes electos del CPC del SEA en el Estado de México

INTEGRANTE	VINCULO INSTITUCIONAL	DURACIÓN
José Martínez Vilchis	UAEM/IEEM/INEE	1 año
Palmira Tapia Palacios	INE/IEEM	2 años
Alberto Benabib Montero	Empresario social, Huixquilucan	3 años
Marco Antonio González	Canaco	4 años
Rosario Leonor Quiroz Carrillo	Coparmex	5 años

Respecto de esta elección, en algunos medios se dijo que “la convocatoria fue apresurada; la selección del CPC imparcial, y debido a esto el comité se encuentra capturado por lazos importantes con el actual gobernador Alfredo del Mazo” (Corona, 2017). Al respecto es importante señalar que, efectivamente, cuatro días de registro fueron muy poco y que el proceso estuvo desde su origen sesgado por ciertos grupos. Sin duda todo diseño institucional tiene un alto riesgo de ser capturado por algún actor o grupo que haga inclinar la balanza de un lado o del otro. Sabemos que hoy la pluralidad está definida por grupos, los cuales pueden ser empresariales, académicos, jóvenes, adultos, mujeres, entre otros. Lo importante es tener una cultura abierta, plural y ecuaníme que permita fortalecer la pluralidad hasta convertirla en un mecanismo positivo de cambio, de inclusión y de diversidad.

Si se trata de ser plurales, diversos, también se debe ser incluyentes y equitativos. De los cinco candidatos al CPC, ninguno tiene una ascendencia indígena, habla una lengua indígena o es de un grupo étnico, y ninguno se dedica a la investigación como su principal actividad profesional.

En general, la designación estuvo inclinada hacia dos sectores: el empresarial y el de los funcionarios electorales, decisión que dejó con un problema de credibilidad y legitimidad al primer comité. Sin duda, pronto habrá cambios y allí se debe procurar la integración de nuevos perfiles que dinamicen la composición del comité.

Los ciudadanos no están conformes con el actuar de las autoridades estatales, ni con el contexto violento e inseguro de la entidad. Esto se puede constatar en el nivel de participación el día de la jornada electoral y los resultados que se dieron, donde el PRI, histórico dados sus triunfos en la entidad, perdió la mayoría en el Congreso estatal, las alcaldías y las representaciones federales en el Congreso de la Unión. Sin duda, la cultura del cambio institucional y organizacional no solo es una condición suficiente sino necesaria, es una exigencia que la ciudadanía ya no está dispuesta a negociar.

A este primer CPC le toca una tarea difícil y compleja. Debe terminar de definir el diseño organizacional con el que habrá de operar, hacerse de los recursos materiales, humanos y financieros suficientes, institucionalizar y generar rutinas de comportamiento de cambio y mejora, así como impulsar el cambio de una estructura burocrática y acostumbrada a la jerarquía organizacional; todo para combatir la corrupción. Establecer las políticas de trabajo para impulsar la cooperación entre el Comité Coordinador, el Comité Rector del Sistema Estatal de Fiscalización y los Sistemas Municipales Anticorrupción no será tarea sencilla; sobre todo, debe lograrse que coincidan impulsos y propuestas para hacer funcionar los engranes suficientes que mantengan en movimiento la maquinaria del SEA; esto en sí mismo es todo un reto. Este sistema posee tanto un CPC, de gran importancia social, como un órgano de gobierno denominado Comité Coordinador, el cual se analizará brevemente, con la intención de enfatizar el análisis en un marco de referencia mucho más estructurado.

EL COMITÉ COORDINADOR

Entre otras funciones establecidas en la ley anticorrupción, en su capítulo cuarto, artículos 8 y 9, se dice que este comité debe “establecer las bases y principios para la efectiva coordinación entre sus integrantes; aprobar, diseñar y promover políticas integrales de hechos de corrupción, su evaluación, ajuste y modificación” (fracciones II y III, p. 24), entre otras igual de importantes. Quienes a la fecha integran este comité en el Estado de México son autoridades diversas (véase el cuadro 2).

Llegar a esta configuración no fue una decisión sencilla entre el gobierno de la entidad y los diferentes grupos de poder. Cada integrante cumple funciones específicas que amplían el riesgo de captura del SNA en el Estado de México. Todos en general tuvieron o tienen alguna relación con el actual gobierno en la entidad. Son funcionarios de instituciones adscritas a la estructura de gobierno y algunos gozan de más o menos autonomía, lo cual no los resguarda de la dependencia partidista

CUADRO 2. Integrantes del Comité Coordinador

INSTITUCIÓN INTEGRANTE	REPRESENTANTE EN JULIO DE 2018
Un representante del Comité de Participación Ciudadana, quien lo presidirá	José Martínez Vilchis
El titular del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México	Fernando Valente Baz Ferreira
El titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción	José de la Luz Viñas Correa
El titular de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México	Javier Vargas Zempoaltécatl
Un representante del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de México	Sergio Javier Medina Peñaloza
El Presidente del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios	Zulema Martínez Sánchez
El Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México	Myrna Araceli García Morón

FUENTE: elaboración propia, a partir de la ley anticorrupción y de información periodística.

o de la influencia de algún grupo político de la entidad. Un ejemplo de ello es el comité rector del Sistema Estatal de Fiscalización.

EL COMITÉ RECTOR DEL SISTEMA ESTATAL DE FISCALIZACIÓN

Este Comité está integrado por el secretario de la Contraloría de Gobierno del Estado de México, el titular del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México y el contralor del Poder Legislativo. Fue instalado el 4 de julio de 2018 y será presidido por los titulares de las instituciones de manera tripartita (véase el cuadro 3).

CUADRO 3. Integrantes del Comité Rector del Sistema Estatal de Fiscalización

INSTITUCIÓN INTEGRANTE	REPRESENTANTE EN JULIO DE 2018
Secretario de la Contraloría del Gobierno del Estado de México	Javier Vargas Zempoaltécatl
Auditor Superior de Fiscalización del Estado de México	Fernando Valente Baz Ferreira
Contralor del Poder Legislativo del Estado de México	Victorino Barrios Dávalos

Javier Vargas procede de la Secretaría de la Función Pública (en el periodo presidencial de Enrique Peña Nieto fue nombrado por este como subsecretario). Hoy se incorpora al gobierno del Estado de México en un puesto de suma importancia para el combate a la corrupción en la entidad. Asimismo, la designación de Fernando Valente Baz Ferreira como auditor tuvo “el voto de abstención del Partido de la Revolución Democrática y de la bancada panista” (Flores, 2009) en la Legislatura del estado, abriendo el camino de las dudas. Por su parte, es sumamente interesante el análisis que realiza Rafael Vilchis (2016) sobre Victorino Barrios, en el que presenta la tesis de que existen pocos casos en el Estado de México sobre corrupción de funcionario; y esto es muy cierto pues, a pesar de los altos índices de percepción de la corrupción en la entidad, no se han presentado casos como en otras entidades de la república. Sin duda algo está pasando: o “en el Estado de México casi no hay funcionarios corruptos” (Vilchis, 2016) o hay un sistema de complicidad e impunidad que limitan su exhibición pública.

SISTEMAS MUNICIPALES ANTICORRUPCIÓN

En la Ley Anticorrupción del Estado de México se define a los Sistemas Municipales como actores de importancia para el funcionamiento del sistema. Estos comités serán representados por el presidente en turno

del CPC municipal, según los 18 distritos judiciales⁵ definidos en la entidad. A la fecha no se han integrado en su mayoría los sistemas municipales. Metepec es uno de los municipios que ya cuenta con un SAM (Sistema Anticorrupción Municipal), al igual que el municipio de Toluca de Lerdo.

Solo por poner un ejemplo: la convocatoria en Metepec para seleccionar el CPC municipal fue el 14 de septiembre de 2017 y el CPC del SAM fue el 24 de noviembre de 2017; y el 9 de enero de 2018 se llevó a cabo la primera sesión del Comité de Participación Ciudadana. Recientemente, en Toluca tomó protesta el CPC, el 9 de mayo de 2018. Sin estos sistemas, como se describe, el Sistema Estatal Anticorrupción está incompleto. Falta aún un buen trecho por recorrer. Los integrantes electos de todos los CPC tienen un gran reto: legitimarse ante el descrédito de su llegada. Una limitante más se impregna en el diseño: la falta de condiciones materiales, humanas y financieras.

REFLEXIONES FINALES

Como hemos observado, el SEA en el Estado de México y en sus municipios ha sido uno de los sistemas estatales que más proactivo ha sido en comparación con otras entidades. Cuenta con cierta estructura, más o menos estable, y se ha instalado el Comité Coordinador y el Comité del Sistema Estatal de Fiscalización. Ahora se encuentra en dos momentos importantes: terminando de definir su estructura organizacional, material y financiera, e integrando los municipios a su estructura. La tarea la ha realizado la Secretaría Técnica, que está a cargo de Josefina Román Vergara, expresidente del Instituto de Transparencia, Acceso a la Infor-

5 Son dieciocho los distritos judiciales en los que se divide el Estado de México. Sus cabeceras son las siguientes: Chalco, Cuautitlán, Ecatepec de Morelos, El Oro, Ixtlahuaca, Jilotepec, Lerma, Nezahualcóyotl, Otumba, Sultepec, Temascaltepec, Tenango del Valle, Tenancingo, Texcoco, Tlalnepantla, Toluca, Valle de Bravo y Zumpango. Para más información al respecto, consúltese: Poder Judicial del Estado de México, s/f. Directorio de Juzgados y Salas del Poder Judicial del Estado de México, disponible en: http://poderjudicialdf.gob.mx/work/models/PJDF/PDFs/informacion_interna/directorio_juzgados_edo_mex.pdf.

mación Pública y Protección de Datos del Estado de México y Municipios, quien renunció al cargo que tenía por concluir, para participar en el proceso de selección.

Logró ser electa como Secretaria Técnica por sus conocimientos en materia de acceso a la información, protección de datos personales y sistemas fiscales, ya que trabajó en el Sistema de Administración Tributaria, en área centrales. Sin duda, su capacidad de dirección y de organización pueden ser un aliciente para el Sistema Estatal Anticorrupción.

El sistema, y en especial el CPC, se encuentran en la esfera pública, visibles ante la sociedad que los habrá de juzgar por sus actos, omisiones o por sus aciertos y resultados. Será difícil combinar el inicio de una institución con la exigencia de una ciudadanía poco dispuesta a negociar. No será fácil porque también recibirán presiones por parte de la autoridad. Y aún menos favorable se torna el escenario cuando su participación se limita a proponer políticas, mantener relaciones con la sociedad civil, realizar investigaciones y dar el impulso para lograr la coordinación funcional del sistema. Considerando la realidad de nuestras administraciones públicas, serán necesarias, más que la voluntad, acciones contundentes que muestren el carácter real de los ciudadanos, en quienes se ha colocado la facultad para resolver la necesidad de toda una entidad por cambiar y mejorar su entorno. Y no basta con un programa mediático como el del gobierno del Estado de México, sino una transformación de fondo de las relaciones e intercambios políticos, sociales, culturales y legales que constituyen el complejo sistema institucional público que le da ímpetu a la competitividad económica y a la justicia social en la entidad federativa.

Dar resultados es una exigencia social, por lo que el CPC del SEA en el Estado de México deberá darlos, porque las autoridades no están en la mira ciudadana, pues de ellos se sabe que nace la impunidad. Pero los ciudadanos esperan resultados de los iguales, que no se podrán postergar; o no por mucho tiempo.

En la impunidad se nos va la vida, la paz, la seguridad, el trabajo y la dignidad, pero sobre todo la posibilidad de tener una calidad de vida

digna en nuestra entidad, con empresas rentables, eficientes, buenos servicios, autoridades responsables y principios que motiven el cambio.

También es importante reconocer que, si el actual diseño no logra impulsar los resultados necesarios por la tensión interna, será necesario pensar en apoyos internacionales que le permitan legitimidad, fortaleza e independencia. Por lo tanto, es necesario repensar y sin duda mejorar los mecanismos de diseño institucional y organizacional con los que se enfrentará a la corrupción, pues de otra manera estaremos enfrentando a Goliat con una lanza, pero con los ojos vendados en vez de enfrentarlo vigilantes y estratégicos con una piedra y una honda.

REFERENCIAS

- CÁMARA DE DIPUTADOS (2016). *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*. México, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN-SECRETARÍA GENERAL-SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS (2016). “Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción”, *Diario Oficial de la Federación*. 18 de julio, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (2017). Síntesis ejecutiva de *Los Derechos Humanos y la corrupción en México. Análisis de las tendencias en las entidades federativas entre 2000 y 2014* de Daniel Vázquez, Luz Cardona y Horacio Ortiz (coords.), disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2017_035.pdf.
- COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE MÉXICO (s. f.). *Reseña: Alberto Benabib*. Disponible en: <http://cpcedomex.org.mx/#somos>.
- CORONA ARMENTA, Gabriel (2017). “Del Mazo y el combate a la corrupción”, *Milenio*. 27 de octubre, disponible en: <http://www.milenio.com/opinion/gabriel-corona/paideia-politica/del-mazo-y-el-combate-a-la-corrupcion>.

- CORONA ARMENTA, Gabriel (2017). *Simulación en el Sistema Estatal Anticorrupción*. 12 de octubre, disponible en: <http://www.milenio.com/opinion/gabriel-corona/paideia-politica/simulacion-en-el-sistema-estatal-anticorrupcion>.
- (2017). “Del Mazo y el combate a la corrupción”, *Milenio*. 26 de octubre, disponible en: <http://www.milenio.com/opinion/gabriel-corona/paideia-politica/del-mazo-y-el-combate-a-la-corrupcion>.
- CPC DEL ESTADO DE MÉXICO (2018). *Acuerdo. Lineamientos de funcionamiento del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios*. 28 de mayo, disponible en: <http://cpcedomex.org.mx/2018/05/28/lineamientos-funcionamiento-del-comite-participacion-ciudadana-del-sistema-anticorrupcion-del-mexico-municipios/>.
- CUADROS, Sergio (2017). “Proponen a José de la Luz Viñas Correa como primer Fiscal Anticorrupción de Edomex”, *Así sucede. Confianza en la noticia*. 10 de julio, disponible en: <https://asisucedec.com.mx/proponen-ajose-la-luz-vinas-correa-primer-fiscal-anticorrupcion-edomex/>.
- FLORES VARGAS, Rosalba (2009). “Fernando Valente Baz Ferreira fue designado Auditor Superior de Fiscalización”, *Periódico digital: Poder EDOMEX*. 2 de octubre, disponible en: [HTTP://PODEREDOMEX.COM/NOTAS.ASP?ID=49545](http://PODEREDOMEX.COM/NOTAS.ASP?ID=49545).
- GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO (2017). “Ley del sistema Anticorrupción del Estado de México y municipios”, *Gaceta Parlamentaria*. 5 de mayo, disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig240.pdf>.
- (2017). “Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción”, *Gaceta Parlamentaria*. Disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rgl/vig/rglvig697.pdf>.
- (2017). *Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios*. 1/06/2017. Disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig240.pdf>.

- GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO (2018). *Estatuto orgánico de la secretaria ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción*. 12/07/2018. Disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rgl/vig/rglvig697.pdf>.
- (2016). “Ley de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México”, *Gaceta de Gobierno*. 28 de noviembre, disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig236.pdf>.
- (2017). “Acuerdo por el que se crea la Fiscalía Especializada en combate a la corrupción de la fiscalía general de Justicia del Estado de México”, *Gaceta de Gobierno*. 7 de julio, disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2017/jul076.pdf>.
- HEISSNER, Stefan (2015). *Management for Professionals*. Estados Unidos: Springer International Publishing.
- INEGI (2017). “Estadísticas a propósito del Día Internacional contra la Corrupción (9 de diciembre)”. 7 de diciembre, disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2017/corrupcion2017_Nal.pdf.
- (2017). *Datos de Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe)*. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2017/default.html>.
- (2017). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG)*. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2017/default.html>.
- (2017). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe)*. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/envipe/envipe2017_09.pdf.
- (2018). *Estadísticas del Estado de México*. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=15#tabMCCollapse-Indicadores>.

- INEGI (2018). *Encuesta Nacional e Impacto Gubernamental (ENCIG). Principales resultados*. Disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/encig/2017/doc/encig2017_principales_resultados.pdf.
- (2017). “Por vez primera realizan encuesta nacional de calidad regulatoria e impacto gubernamental en empresas (Encrige)”, Boletín de Prensa núm. 278/17. 3 de julio, disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/encrige/encrige2017_07.pdf.
- (2017). *Encuesta Nacional de Victimización y percepción sobre Seguridad Pública (Envipe). Principales resultados. Estado de México*. 26 de septiembre, disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/encig/2017/doc/encig2017_principales_resultados.pdf.
- IVANYNA, Maksym, Alex Mourmouras y Peter Rangazas (2018). *Springer Texts in Business and Economics*. Estados Unidos: Springer International Publishing.
- JIMÉNEZ JACINTO, Rebeca (2017). “Acusan opacidad en designaciones de comité ciudadano del sistema anticorrupción del Estado de México”, *El Universal*. 22 de octubre, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/acusan-opacidad-en-designaciones-de-comite-ciudadano-de-sistema-anticorrupcion-de>.
- OCDE (2017). *Estudios económicos de la OCDE. México. Visión general*. Disponible en: <https://www.oecd.org/eco/surveys/mexico-2017-OECD-Estudios-economicos-de-la-ocde-vision-general.pdf>.
- OPEN SOCIETY FOUNDATIONS (2018). *Corruption That Kills. Why México Needs an International Mechanism to Combat Impunity*. Disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/corruption-that-kills-en-20180502.pdf>.
- PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MÉXICO (s. f.). *Seguimiento de acuerdos. Directorio de juzgados y salas del poder judicial del Estado de México*. Disponible en: http://poderjudicialdf.gob.mx/work/models/PJDF/PDFs/informacion_interna/directorio_juzgados_edo_mex.pdf.

- REDACCIÓN (2016). “Envía Eruviel Ávila iniciativa para la creación del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción”, *Edomexinforma.com*. 21 de agosto, disponible en: <http://edomexinforma.com/2016/08/envia-eruviel-avila-iniciativa-para-sistema-estatal-y-municipal-anticorrupcion/>.
- REDACCIÓN (2017). “Conforman Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción de Edomex”, *Así sucede. Confianza en la noticia*. 15 de noviembre, disponible en: <https://asisucedec.com.mx/conforman-comite-coordinador-del-sistema-anticorrupcion-de-edomex/>.
- REDACCIÓN (2017). “Lista de postulantes al Comité de participación ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción”, *Cadena Política*. 7 de octubre de 2017, disponible en: <http://cadenapolitica.com/2017/10/07/lista-postulantes-al-comite-participacion-ciudadana-del-sistema-estatal-anticorrupcion/>.
- REDACCIÓN (2017). “15 finalistas para el comité ciudadano anticorrupción”, *Milenio*. 10 de octubre, disponible en: <http://www.milenio.com/politica/15-finalistas-para-el-comite-ciudadano-anticorrupcion>.
- REYES LARA, Adriana (2017). *Ex consejero del IEEM buscan copar Comité Ciudadano Anticorrupción del Estado de México*. 11 de octubre, disponible en: <https://contraportadadiario.com.mx/politica/ex-consejeros-del-ieem-buscan-copar-comite-ciudadano-anticorrupcion-del-edomex>.
- SECOGEM (s. f.). *Guía del sistema anticorrupción del Estado de México. Cero tolerancia a la corrupción*. Disponible en: https://www.secogem.gob.mx/Portal2/documentos/GUIA_SISTEMA_ANTICORRUPCION_EDOMEX.pdf.
- SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA (s. f.). *Titular semblanza. Maestro Javier Vargas Zempoaltecatl*. Disponible en: <https://www.secogem.gob.mx/portal2/titular.asp>.
- TAPIA, Pastor (2011). *Agenda mexiquense*. 11 de octubre, disponible en: <http://agendamexiquense.com.mx/libreta-crescencio-v-presidente-del-teem/>.
- TLN (2018). *Instalan Comité Rector del Sistema Estatal de Fiscalización*. 4 de julio, disponible en: <http://noticiastln.com/instalan-comite-rector-del-sistema-estatal-de-fiscalizacion/>.

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA (s. f.). *Titular Magistrada Maestra en Derecho*, Myrna Araceli García Morón. Disponible en: <http://tjaem.edomex.gob.mx/titular>.

VALDEZ, Magdalena (2017). “Van a Sistema Anticorrupción ‘viejos conocidos’”, *DigitalMex*. 1 de agosto, disponible en: <http://www.digitalmex.mx/politica/story/32/van-a-sistema-anticorrupcion-viejos-conocidos>.

VILCHIS GIL DE ARÉVALO, Rafael (2016). “En el Estado de México casi no hay funcionarios corruptos”, *Periódico Digital*. 21 de julio, disponible en: <https://noticiastoluca.wordpress.com/tag/victorino-barrios-davalos/>.

NARRATIVAS DE LOS SISTEMAS LOCALES ANTICORRUPCIÓN. GUANAJUATO

TERESITA DE JESÚS RENDÓN HUERTA BARRERA¹

LA CORRUPCIÓN REDUNDA EN PERJUICIO DE TODOS, en tanto implica el uso indebido del poder público para lograr beneficios en forma ilegal. Tan grave vicio afecta profundamente al estado constitucional de derecho y a la sociedad, manifestándose en hechos que van desde aquellos de carácter penal, hasta los que solo quedan registrados en la conciencia, trátase de despotismo, prebendas, malversación de fondos públicos, soborno, prevaricación, fraude, nepotismo, uso indebido de información privilegiada, narcotráfico, latrocinio, extorsión, etcétera.

La lucha contra la corrupción debe convocar a los gobiernos, a la sociedad civil organizada, a la ciudadanía y, desde luego, a las instituciones educativas, en tanto ese grave mal compromete el desarrollo de los pueblos y de la democracia. Infortunadamente, las huellas de la corrupción están marcadas desde los cimientos mismos hasta las más altas capas de las estructuras públicas. De ahí que la corrupción sea hoy día el más grande de los retos y la mayor causa de desazones del Estado mexicano.

Más que nunca, es impostergable contribuir al análisis de las reformas al sistema jurídico mexicano, específicamente, en torno a la Reforma Anticorrupción, que quedó concretada en las modificaciones a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -cuya publicación en el *Diario Oficial de la Federación* se realizó el 27 de mayo de 2015- y con la publicación de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Pú-

1 Universidad de Guanajuato.

blicos y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa -*Diario Oficial de la Federación* del 18 de julio de 2016-. Se trata de un sistema novedoso, inédito en nuestro país, que supone la puesta en marcha de un conjunto de medidas y de iniciativas de mejora de gestión, a partir de las experiencias y valoraciones propias de cada entidad federativa y de cómo se articulan funcionalmente con las políticas que han surgido del nivel federal.

CRONOLOGÍA DE HECHOS RELACIONADOS CON EL SISTEMA LOCAL ANTICORRUPCIÓN

En el estado de Guanajuato, correspondió a la LXIII Legislatura del Congreso del Estado la aprobación de las iniciativas en materia anticorrupción. La composición partidaria de la Legislatura local que aprobó la reforma es la siguiente: la primera fuerza política es del Partido Acción Nacional (PAN), al ocupar 19 curules, lo que significa 52.77% de la representación legislativa. Muy lejano se encuentra el Partido Revolucionario Institucional (PRI), con siete curules que representan 19.44%. La tercera fuerza política es el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) con cuatro curules, lo que representa 11.11%. La cuarta fuerza parlamentaria corresponde al Partido de la Revolución Democrática (PRD), al cual se le otorgaron tres curules por la vía de la representación proporcional, lo que significa 8.33%. Por último y con un solo representante ante esta legislatura, se encuentran los partidos políticos Nueva Alianza y Movimiento Ciudadano, así como el primer diputado sin partido, el cual llegó al Congreso en el año de 2015 por Morena y que, ante acusaciones por desvío de fondos, se declaró independiente.

El 6 de septiembre de 2016, se publicaron en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato* las adiciones al título noveno de la Constitución Política del Estado de Guanajuato: “De las responsabilidades de los servidores públicos y los particulares, patrimonial del estado y de los municipios y del Sistema Estatal Anticorrupción”, incorporándose

el capítulo segundo, que en el artículo 132 precisa que el Sistema Estatal Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades del orden de gobierno estatal y municipal competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

La Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato fue publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, número 78, segunda parte, el 16 de mayo de 2017. En ella se precisa que la misma es de orden público y que tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre el estado y los municipios para el funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción previsto en el artículo 132 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, para que las autoridades competentes prevengan, identifiquen, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción.

El Comité Coordinador del Sistema está integrado por los titulares de la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción -la cual está adscrita a la Procuraduría General de Justicia del Estado y legalmente es un órgano con autonomía técnica y operativa para investigar y perseguir los hechos tipificados como delitos en materia de corrupción-, de la Secretaría del Ejecutivo responsable del control interno, un representante de los órganos internos de control de cada región, el presidente del Tribunal de Justicia Administrativa, el presidente del organismo autónomo en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como por un representante del Consejo del Poder Judicial y dos del Comité de Participación Ciudadana.

DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LOS ACTORES Y MOMENTOS QUE HAN DETERMINADO LA TRAYECTORIA DEL SISTEMA LOCAL ANTICORRUPCIÓN EN EL ESTADO DE GUANAJUATO

El 7 diciembre de 2017 fue nombrado como Fiscal Anticorrupción Marco Antonio Medina Torres; la parte final del proceso para desig-

nar a una terna resultó cuestionada y se puso en duda la autonomía e independencia que requiere el perfil del nuevo fiscal. El grupo parlamentario del PAN tuvo el respaldo de los representantes de los partidos Nueva Alianza, Movimiento Ciudadano y PRD para ganar la votación e imponer al funcionario, frente al rechazo de los grupos parlamentarios del PRI y del Partido Verde Ecologista. La terna final de la lista de 12 aspirantes que se registraron para participar en el proceso quedó integrada por dos funcionarios actuales de la Procuraduría: Marco Antonio Medina Torres y Juan Iván Luna González, quien inicialmente se creyó que resultaría favorecido con los votos del Partido Acción Nacional.

Luna González es, desde hace más de siete años, director de investigaciones especializadas en la Subprocuraduría de la región B, con sede en San Miguel de Allende. Fue coordinador del combate a secuestros y homicidios antes de ocupar el último cargo en la Procuraduría. El tercer integrante de la terna fue Demetrio Valadez Martínez, quien hace años también fue subprocurador de justicia y posteriormente se desempeñó como litigante privado. Valadez Martínez tuvo los 11 votos de las fracciones del PRI y del PVEM en esta elección.

En el debate, los priistas argumentaron que los dos funcionarios de la Procuraduría han tenido en sus manos expedientes por diversos actos de corrupción que no fueron resueltos, y cuestionaron su desempeño y resultados en las áreas en las que laboran. La inconformidad priista fue manifiesta desde las últimas reuniones de las comisiones en las que se elaboró el dictamen para la votación de una terna, procedimiento que rechazaron al afirmar que no estaba prevista y que, si bien los tres finalistas habían conseguido los mejores resultados en las evaluaciones, los dos funcionarios de la Procuraduría no garantizaban la independencia política y la autonomía necesaria para realizar su labor. En respuesta, los legisladores del PAN criticaron que el PRI no se hubiera opuesto o inconformado cuando la convocatoria no prohibió la participación de funcionarios de la Procuraduría (Espinoza, 2017).

Por otra parte, el Comité de Participación Ciudadana del Sistema debe integrarse por cinco ciudadanos, respetando la equidad de género -de manera que en ningún caso podrá formarse por más de tres ciudadanos de un mismo género-, los cuales deben haber destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.

El 11 de enero de 2018, se llevó a cabo la sesión de instalación del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato, mismo que quedó integrado de la siguiente manera: Javier Pérez Salazar, Auditor Superior del Estado de Guanajuato; Marco Antonio Medina Torres, Fiscal Especial en Combate a la Corrupción; María Isabel Tinoco Torres, secretaria de Transparencia y Rendición de Cuentas del Estado de Guanajuato; Pablo López Zuloaga, consejero del Poder Judicial del Estado de Guanajuato; María de los Ángeles Ducoing Valdepeña, comisionada presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato; Antonia Guillermina Valdovino Guzmán, magistrada presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; Guillermo Patiño Barragán, Contralor Municipal, representante de la Región IV Irapuato y presidente de la Alianza de Contralores; todos ellos presididos por Arminda Balbuena Cisneros.

Corresponden a dicho Comité las siguientes atribuciones:

1. El establecimiento de mecanismos de coordinación.
2. El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan.
3. La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno.

4. El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos.
5. La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

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

VALORACIÓN Y COMENTARIO GENERAL SOBRE LA SITUACIÓN QUE TIENE EL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN EN EL ESTADO DE GUANAJUATO, AL 30 DE ABRIL DE 2018

Un análisis general sobre la organización del Sistema Anticorrupción no deja lugar a dudas sobre la solidez profesional y la solvencia moral de sus integrantes, lo cual es una enorme ventaja; pero ni las reformas legales por sí mismas ni las cualificaciones personales de quienes lo integran bastan para garantizar la eficacia del sistema: es necesaria la formación de una masa crítica de ciudadanos que vigilen y también fuercen al combate a la corrupción, en todos los ámbitos y en todas las modalidades.

Se requiere, asimismo, un examen sociopolítico jurídico que permita determinar la posibilidad de implementación plena de tal sistema, con la finalidad de que se reconozca, identifique y defina el rol de cada uno de los actores y su verdadera capacidad de intervención en el combate a la corrupción.

Sería muy importante difundir ampliamente la prevención y los mecanismos de control de la corrupción, así como las formas para desem-

peñarse como querellante o denunciante ante la justicia por actos de corrupción. En paralelo, sería deseable la difusión en amplias coberturas sobre las políticas de transparencia, así como el seguimiento y resolución de casos en el ámbito estatal y municipal.

Es importante implementar un sistema de evaluación del nivel de cumplimiento de la normatividad y revelar los datos relacionados con su aplicación. Es necesario, además, un análisis de la percepción de actores clave locales respecto a la corrupción a fin de estudiar la instalación y el desarrollo de la materia en la agenda pública del estado y de los municipios.

De las recomendaciones que formule el Comité dependerá mucho su credibilidad, imparcialidad, integridad y fuerza moral –esta última en estos temas es la de mayor peso–. Será necesario, también, que el informe del Comité sirva de insumo para un plan de acción en la implementación de políticas anticorrupción y de transparencia en la gestión pública del estado y de los municipios.

REFLEXIÓN SOBRE EL FUTURO A CORTO Y MEDIANO PLAZOS EN EL SISTEMA LOCAL ANTICORRUPCIÓN

La prevención y lucha contra la corrupción están vinculadas con experiencias cotidianas del ciudadano, que lamentablemente se han normalizado; de ahí que sea tan importante relacionar el tema con el derecho a la buena administración. Con la expresión “derecho a una buena administración” se resume una nueva forma de concebir la relación de la administración con los ciudadanos, en la que estos adquieren una posición relevante y dejan de ser meros sujetos pasivos, para exigir una participación más activa en lo público (García, 2016). El derecho fundamental a la buena administración, tal como está redactado en el artículo 41 de la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* de diciembre de 2000, trae consigo un replanteamiento del derecho administrativo en su conjunto. Ahora, desde la centralidad del ciudadano y des-

de su participación activa en la conformación de los intereses generales, el derecho administrativo y sus principales categorías deben ser nuevamente formulados, puesto que ahora la relevancia de los derechos fundamentales de la persona sugiere nuevas formas de comprender el sistema del derecho administrativo (Guevara, 2010: 56-57). Consecuentemente, es de esperar que el Sistema Anticorrupción no quede como una reforma coyuntural que se perdió en un galimatías de trámites y enredos competenciales, sino como parte del derecho a la buena administración.

Toda institución requiere tiempo para enraizar en la conciencia ciudadana, para ser apropiada por el hombre de a pie; y la base para lograrlo son los resultados confiables, la actuación respetable y profesional de las personas que ejercen las respectivas funciones, su autonomía e independencia para actuar, así como su imparcialidad y legalidad en las resoluciones tomadas. De ahí que todo el entramado que implica el Sistema Anticorrupción tendrá que dar resultados visibles y a corto plazo.

Será indispensable fortalecer los mecanismos de una verdadera participación ciudadana. Es imperativo tutelar la efectividad de las garantías al derecho de impugnación y mejorar los medios de defensa contra actos arbitrarios, ilegales o parciales de las entidades públicas; se requiere celeridad en los procesos y calidad en las resoluciones. Es precisa una independencia real de los medios de comunicación ante los actos de corrupción y su posicionamiento frente a los daños y perjuicios causados al interés público. En la relación con los medios de comunicación es recomendable llevar registros de los principales de estos en el estado y en los municipios, detallando la distribución de la publicidad oficial y los criterios de asignación, en caso de que los haya.

La ciudadanía espera ver resultados a corto plazo en materia de compras y contrataciones públicas, en la implementación de estándares archivísticos, en la reducción de facultades discrecionales, en la difusión de sanciones impuestas, en las garantías exigidas, en el tema de recursos humanos –tendrán que cuidarse de cerca las remuneraciones de los servidores públicos, los procesos de ingreso, permanencia y promoción al

servicio público, las formas de contratación y políticas de desarrollo de carrera-, en los mecanismos de elaboración y ejecución del presupuesto -estructura y distribución presupuestaria- y en la existencia de discriminación positiva o negativa de empresas extranjeras o nacionales.

En este proceso no hay que olvidar el papel fundamental de la universidad en actividades de formación a los agentes públicos, pero también para el público en general en temas relacionados con la prevención y el control de la corrupción.

REFERENCIAS

- ESPINOSA, Verónica (2017). *Congreso de Guanajuato designa nuevo fiscal anticorrupción ante reproches priistas*. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/514232/congreso-de-guanajuato-designa-nuevo-fiscal-anticorrupcion-ante-reproches-priistas>.
- GARCÍA VELÁZQUEZ, José (2016). *El derecho a una buena Administración*. Disponible en: <http://www.segovia.es/index.php/mod.pags/mem.detalle/id.10297/relcategoria.3096/area.23/seccion.193>.
- GUEVARA QUINTANILLA, Miguel Antonio (2010). *El derecho a la buena Administración*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- REDACCIÓN (2018). *Correo de Guanajuato*. Disponible en: <https://periodicocorreo.com.mx/>.
- SECRETARÍA DE GOBIERNO (2018). *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*. Disponible en: http://periodico.guanajuato.gob.mx/faces/publico/InicioPub.jsf?_adf.ctrl-state=7h00uduj9_3.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (2017-2018). *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/>.

EL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN DE GUERRERO

MIGUEL ÁNGEL BERBER CRUZ

EL PRESENTE DOCUMENTO TIENE COMO OBJETIVO mostrar la cronología de la implementación del SEA en Guerrero: desde los proyectos de reforma hasta la selección de sus integrantes. Adelanto, el panorama no es muy prometedor. El proceso de implementación se ha caracterizado por rezagos significativos, incumplimiento de plazos y procesos controvertidos en la selección de los miembros del Comité Coordinador. Adicionalmente, al momento de escribir estas líneas, el Comité de Participación Ciudadana aún no ha sido integrado. Esto representa un serio retraso, ya que un miembro del CPC ocupará la presidencia del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción.

El momento político ha sido el factor que ha desacelerado la implementación del SEA. Por ejemplo, la homologación de las leyes locales a la reforma constitucional y a la legislación secundaria se dio al término del plazo establecido por el Congreso de la Unión. Otro ejemplo: la integración de los miembros de la Comisión de Selección, quienes habrán de elegir a los integrantes del Comité de Participación Ciudadana, fueron designados por el Congreso del Estado a menos de un mes terminar la LXI Legislatura, ante la inminente llegada de una conformación partidista distinta del Poder Legislativo. Falta escribir la historia de lo que venga, pues el contexto político ha cambiado: existe un gobierno dividido en la entidad y un nuevo grupo mayoritario en el Congreso.

Este es un primer relato de la implementación del SEA. Ya habrá espacio para evaluar lo que está sucediendo en estos momentos en la selección de los miembros del CPC y sus primeras acciones. Por lo pronto, empiezo.

EL CAMINO HACIA LA REFORMA CONSTITUCIONAL

DE LA CAMPAÑA A LOS PRIMEROS DÍAS DE GOBIERNO

Durante el primer semestre de 2015, la campaña electoral para renovar el Ejecutivo local en Guerrero transcurría mientras se discutían y aprobaban las reformas constitucionales que crearían el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). El candidato opositor al partido del gobierno en turno, Héctor Antonio Astudillo Flores, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), tomó la creación de un sistema estatal anticorrupción como una de sus principales propuestas de campaña. El candidato del PRI, durante su participación en el segundo debate, se comprometió a crear este sistema, a tan solo siete días de que fuera promulgada a nivel federal la reforma constitucional.

El 7 de junio de 2015 ocurrió la segunda transición partidista en la entidad. El PRI obtuvo la gubernatura y consiguió 20 curules de los 46 espacios del Congreso estatal (43%). Adicionalmente, el PRI consiguió 35 presidencias municipales de los 81 ayuntamientos en el estado. Así, después de doce años de gobierno estatal perredista, el PRI regresaba con fuerza electoral. La propuesta Astudillo Flores de implementar el sistema estatal parecía encontrar terreno fértil para su consolidación.

Desde el primer día de su administración, la propuesta de campaña del ahora gobernador se mantuvo viva. No obstante, no se vislumbraba una propuesta concreta sobre el sistema anticorrupción, eran ideas simples comprendidas en unas cuantas palabras o frases. En la toma de protesta, Astudillo Flores mencionó que la Fiscalía General contaría con una “fiscalía anticorrupción inscrita en un sistema estatal de anticorrupción”. Nada más.

Para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo se realizaron mesas de consulta ciudadana. En Taxco, el 28 de enero de 2016, se organizó el foro con la temática “Transparencia”. En dicho evento se mencionaron aspectos que debería contener la reforma a la constitución local y las

leyes secundarias respecto al Sistema Estatal Anticorrupción (como modificaciones a las responsabilidades de los funcionarios públicos, cambios en materia de transparencia, etc.). De igual manera se propuso la creación de un órgano interinstitucional que preparara las reformas del Sistema Estatal Anticorrupción.

A pesar del foro, en el Plan Estatal, presentado ante el Congreso en febrero de 2016, no se definió la estrategia de implementación ni el diseño de las reformas anticorrupción. La única mención del Sistema se hace en la línea de acción (del objetivo “5.3 Impulsar el combate frontal a la corrupción”), o sea, “Implementar el Sistema Estatal Anticorrupción”. Si bien uno de los ejes del Plan fue lograr un gobierno abierto y transparente, el Sistema Estatal Anticorrupción no parecía un pilar fundamental para alcanzar este objetivo.

OTRA OPCIÓN: LA RUTA LEGISLATIVA

A pesar de que durante los primeros meses de gobierno no había una estrategia clara de diseño e implementación del SEA por parte del Ejecutivo, en el Congreso local ya había proyectos para adecuar la Constitución local en el marco del SNA. El 3 de diciembre de 2015, la diputada del Partido de la Revolución Democrática, Eloísa Hernández Valle, presentó un proyecto de reforma constitucional que buscaba incluir una sección relativa al Sistema Estatal Anticorrupción.

En esta primera iniciativa se creaba el SEA y se delineaba su estructura orgánica. Entre los aspectos más importantes de la iniciativa destacan:

1. Creación del SEA como instancia coordinadora entre las autoridades competentes en la prevención, detección, investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción (a diferencia del SNA, no se incluyó facultades en materia de fiscalización y control de recursos públicos).

2. Exigencia de responsabilidad al gobernador mediante juicio político.
3. Creación del Comité de Participación Ciudadana, integrado por cinco personas, quienes serán elegidos por el Congreso y deberán contar con una trayectoria en temas de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. Se mantendrían en el cargo por seis años.
4. Integración del Comité Coordinador: titulares de la Comisión de Vigilancia y Evaluación de la Auditoría General del Congreso del Estado, de la Fiscalía de Combate a la Corrupción del Estado, de la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del estado de Guerrero, un representante de la Judicatura del Poder Judicial y otro del Comité de Participación Ciudadana.
5. Modificación de distintas leyes estatales para armonizarlas con la propuesta de reforma.

Aunque esta iniciativa se consideró como insumo para la reforma constitucional que creó el SEA en Guerrero, se mantuvo “congelada” durante casi un año. Otro insumo importante para la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, publicada el 14 de julio de 2017, fue la iniciativa enviada por el gobernador de Guerrero. A continuación se analiza este antecedente de la reforma.

LA INICIATIVA DEL GOBIERNO ESTATAL

En abril de 2016, el gobierno de Héctor Astudillo implementó el Programa Estatal de Ética, Transparencia y Combate a la Corrupción. Este programa tenía como uno de sus principales ejes la instauración del Sistema Estatal Anticorrupción. Esta instauración se entendió como la

homologación de la legislación estatal con la del SNA en distintas materias: rendición de cuentas, responsabilidad de los servidores públicos, administración de recursos materiales, transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, etc. El programa incluyó también como objetivos la puesta en marcha de otros aspectos relacionados con la reforma del SNA: la obligatoriedad de las declaraciones patrimoniales y el reforzamiento del control interno.

El órgano encargado de supervisar los avances de la implementación de estos rubros sería el Comité Rector, integrado por: *i)* el gobernador, *ii)* el secretario general de gobierno; *iii)* el secretario de Contraloría y Transparencia Gubernamental, *iv)* el secretario de Finanzas y Administración y *v)* el secretario de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ordenamiento Territorial.

Adicionalmente, se estableció la creación de un Comité Consultivo que vigilaría la implementación del Programa, rendiría informes y emitiría recomendación o mejoras. Este Comité estaría integrado por personas provenientes de organizaciones sociales, empresarios, contralorías sociales y medios de comunicación. El Comité Rector emitiría una convocatoria para seleccionarlos.

Después de seis meses, con este programa el gobierno estatal delineaba por primera vez los objetivos de implementación del SEA, así como los responsables de llevarlo a buen puerto. Además, el gobierno del estado se puso a la vanguardia, pues fue el primero en presentar un programa de este tipo en el país.

La primera sesión del Comité Rector fue en agosto de 2016 y tuvo como principal resultado la emisión de la convocatoria para conformar el Comité Consultivo. Este órgano se conformó en octubre, durante la segunda sesión del Comité Rector. Fue integrado por cinco personas: César González Arcos, de la Confederación Patronal de la República Mexicana; Aleida Alarcón Domínguez, de Grupo ACA; Julián Urióstegui Carvajal, de la Confederación de Cámaras Industriales y Empresariales de Guerrero; Areli Almazán Adame, de la Universidad Autóno-

ma de Guerrero y Silvia Galeana Valente, de la Fundación de Bloque de Mujeres al Poder.

Si bien se pensó como un órgano de participación ciudadana en el diseño e implementación de la reforma, quedan dudas sobre su influencia en el SEA. Hay por lo menos dos factores que minan su funcionamiento. Primero, desde su planeación, el Comité Consultivo fue eso, un órgano de consulta, sin que sus recomendaciones o propuestas fuesen atendidas obligatoriamente por el Comité Rector (Méndez Lara, 2017). Segundo, al Comité Consultivo se le ha cuestionado por imparcialidad. Los integrantes del Comité han sido acusados de no ser especialistas en el tema y, en el caso de dos integrantes, de ser imparciales al mantener supuestamente vínculos cercanos con el gobernador (Méndez Lara, 2018).

A la par de los comités del Programa Estatal, el gobierno de Héctor Astudillo creó un órgano adicional para la implementación del SEA en Guerrero. En octubre de 2016 se instituye, por decreto, la Comisión Interinstitucional para la Armonización de las Leyes Estatales a las Reformas Constitucionales y Legales en Materia de Combate a la Corrupción y Rendición de Cuentas. El objetivo de esta Comisión era, como su nombre lo indica, coordinar, revisar y evaluar la elaboración de las iniciativas de la ley para homologar las reformas constitucionales y las leyes relativas al SNA y SEA. Los integrantes de dicho órgano colegiado para la toma de decisiones eran: el titular de la Secretaría General de Gobierno (que funcionó como coordinador general); el titular de la Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental (secretario técnico); el titular de la Secretaría de Finanzas y Administración (vocal); el titular de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo (vocal); y el titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ordenamiento Territorial. Esta Comisión se conforma prácticamente de los mismos funcionarios del Comité Rector, con excepción del gobernador y con la inclusión del titular de la Consejería Jurídica.

Es difícil hacer un análisis y evaluación del trabajo de estos órganos (Comité Rector, Comité Consultivo y de la Comisión), dado que los

planes de trabajo, minutas, sesiones, recomendaciones no se encuentran disponibles en los portales de las dependencias. Si bien hubo un intento por crear órganos rectores en la implementación del SEA, es irónico que la disponibilidad de la información de sus trabajos sea limitada, más cuando la transparencia y rendición de cuentas fueron elementos incluidos en el paquete de reformas del SNA y del SEA en Guerrero.

Dos semanas después de la creación de la Comisión Interinstitucional, Héctor Astudillo presentó su primer informe de gobierno ante el Congreso estatal. A un año del inicio de su gobierno, la implementación del SEA no empezaba siquiera: no se contaba con el andamiaje jurídico necesario. No obstante, el gobernador anunció que en los siguientes meses enviaría al Congreso un proyecto de reforma en materia de combate a la corrupción.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LA HOMOLOGACIÓN DE LEYES

Y así fue. El ejecutivo estatal envió al Poder Legislativo la iniciativa de reforma a la Constitución, el 19 de diciembre de 2016. La reforma constitucional en la entidad fue aprobada el 1 de febrero de 2017 y publicada el 14 de julio de ese mismo año.

Respecto a la iniciativa presentada por la diputada Eloísa Hernández, del PRD, el proyecto enviado por el ejecutivo incluía reformas a diversos aspectos de la administración pública estatal, más allá de la sola creación del SEA. Esta reforma fue aprobada en lo general por 34 votos a favor, seis en contra (PRD dos; MC tres, Morena uno) y cinco abstenciones. La propuesta de juicio político para el gobernador no fue incluida en la reforma y las votaciones en lo particular fueron principalmente sobre la manera de elegir a los magistrados y al auditor general, así como el periodo de duración en el cargo.

El proyecto de reforma modificó atribuciones, facultades y denominaciones de los órganos y dependencias públicos que serían parte integrante del SEA:

1. Tribunal de Justicia Administrativa. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo se denominaría Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero, el cual tendrá autonomía en sus fallos y propia administración. Los magistrados de la Sala Superior y las regionales serán designados por el gobernador y ratificados por dos terceras partes de los legisladores integrantes del Congreso, y durarán siete años en el cargo, con posibilidad de un periodo adicional de ocho años.
2. La iniciativa del Ejecutivo difería en el método de selección de los magistrados: designados directamente por el gobernador y ratificados por dos terceras partes de los legisladores presentes en la sesión o en su caso por la Comisión Permanente. Previamente, los magistrados eran ratificados con base en el artículo 97 constitucional, que requería los votos de dos terceras partes de los legisladores integrantes del Congreso (este fue el método que prevaleció). La reforma en este rubro también facultaba al tribunal a imponer sanciones a los servidores públicos estatales y municipales por responsabilidades administrativas graves.
3. Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. La Fiscalía de Combate a la Corrupción, creada en 2014 como un área de la Fiscalía General (órgano autónomo), se denomina Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. El fiscal general nombrará al fiscal especializado, con el visto bueno de dos terceras partes de los integrantes del Congreso.
4. Auditoría Superior del Estado de Guerrero. La Auditoría General se transformó en la Auditoría Superior. Entre sus nuevas competencias están: *a)* iniciar la fiscalización desde el primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente; *b)* promover acciones ante el Tribunal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada o las autoridades competentes. El auditor superior será nombrado por dos terceras partes de los legisladores presentes en sesión y durará en el cargo siete años improrrogables. La duración del

cargo fue otro aspecto controvertido en el Congreso; la iniciativa enviada por el ejecutivo propuso ocho años, con posibilidad de un periodo adicional. No fue aprobada así. Respecto al método de selección, el extinto auditor general era elegido por dos terceras partes de los integrantes del Congreso; ahora el auditor general será elegido por los integrantes presentes en sesión, tal y como lo propuso el ejecutivo. Es curioso que el gobernador haya propuesto que tanto el auditor como los magistrados fuesen elegidos de esta manera: que no fuese necesaria una votación del mayor número posible de legisladores para puestos tan relevantes dentro del SEA.

5. Responsabilidades administrativas de servidores públicos. Se hizo obligatorio para los servidores públicos la presentación de las declaraciones patrimoniales y de conflicto de interés. También se adicionó que los delitos o hechos de corrupción serán perseguidos penalmente, particularmente el enriquecimiento ilícito.
6. Órganos internos de control (OIC). La reforma estableció que todos los organismos autónomos, las dependencias del gobierno estatal y las entidades de los gobiernos municipales deberán contar con un órgano interno de control. Mientras que al Tribunal de Justicia Administrativa le competen los casos graves de corrupción, a los OIC les corresponden aquellas faltas no graves.
7. Sistema Estatal Anticorrupción. La reforma creó el SEA como instancia de coordinación entre autoridades estatales y municipales en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. El SEA se conforma por un Comité Coordinador, integrado por los titulares de diversas dependencias.

El Comité de Participación Ciudadana será integrado por cinco personas y tendrá como objetivo ayudar a cumplir los objetivos del Comité Coordinador y las instancias que integran el SEA, además de propiciar la participación activa de la sociedad, así como la investigación de las causas que generen actos de corrupción. El método de selección se reservó para la legislación secundaria.

Mientras se discutía esta reforma constitucional, la Comisión Interinstitucional organizó mesas para presentar iniciativas de legislación secundaria y homologarlas con la reforma en el ámbito nacional. El 20 de junio de 2017, el ejecutivo envió al Congreso un paquete de iniciativas de ley que servirían como andamiaje jurídico, entre las que destacan la ley que crea y regula el SEA. Este paquete de reformas fue aprobado el 11 de julio y publicada el 18 de julio de ese año, el mismo día que venció el plazo federal para homologar las leyes en los estados. Las modificaciones fueron las siguientes:

TABLA 1. Marco jurídico del SEA en Guerrero (reforma de legislación secundaria)

MATERIA	LEGISLACIÓN
SEA	Ley Número 464 del Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero
Responsabilidades administrativas	Ley Número 465 de Responsabilidades Administrativas para el estado de Guerrero
Justicia Administrativa	Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del estado de Guerrero, número 467 Decreto Número 472, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia del estado de Guerrero, número 55
Fiscalización	Ley Número 468 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del estado de Guerrero
Código Penal	Decreto Número 470, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal para el estado Libre y Soberano de Guerrero, número 499

(Continúa)

MATERIA	LEGISLACIÓN
Administración pública estatal	Decreto Número 469, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del estado de Guerrero, número 08
Fiscalía Especializada	Decreto Número 471 por el que se reforman, adicionan y derogán diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del estado de Guerrero, número 500
Protección de Datos Personales	Ley Número 466 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del estado de Guerrero

EL AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SEA

Hasta la redacción de este texto los miembros del Comité de Participación aún no habían sido nombrados. Algunos otros integrantes del Comité Coordinador han tardado en nombrarse. Esto desde luego pone serias limitantes en los avances en la implementación del SEA en el estado. A continuación, expondré brevemente las vicisitudes de los nombramientos.

- a) Fiscal especializado. Javier Oléa Peláez fue nombrado fiscal general del estado, en diciembre de 2015, antes de que el actual gobernador iniciara su mandato. Duró en el cargo más de dos años, cuando renunció por razones “estrictamente personales”, en abril de 2018 (*Animal Político*, 2018). El fiscal especializado en combate a la corrupción durante la gestión de Oléa Peláez fue Néstor Fiallo Samayoa, quien se mantuvo en el cargo hasta la llegada del nuevo fiscal general. Así, después de un año de haberse aprobado las leyes secundarias del SEA, se tendría un nuevo fiscal especializado.

- b) Al día siguiente de la renuncia de Oléa Peláez, el Congreso emitió la convocatoria para la recepción de candidaturas para ocupar la Fiscalía General. El 15 de mayo de 2018, el Congreso votó con 43 votos, a favor de Jorge Zuriel de los Santos Barrila como nuevo fiscal general (de la terna conformada de José Balbuena Herrera y Salomé Gutiérrez Aguirre). De los Santos se había desempeñado como subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría General de Gobierno del estado. Desde luego hubo críticas por esta designación, debido a que el fiscal emanó del gobierno actual (Flores, 2018). El nuevo fiscal tardó tres meses en enviar su propuesta de persona al Congreso para ocupar la Fiscalía Especializada: Ignacio Javier Murguía Gutiérrez. A menos de un mes de que terminará la LXI Legislatura, el Congreso votó la designación de Murguía Gutiérrez.
- c) Este nombramiento no estuvo libre de controversia. En primer lugar, Murguía Gutiérrez también fue emanado del gobierno de Héctor Astudillo, pues fue nombrado presidente del Consejo de Políticas Públicas, por lo que se presumía cercanía que pudiese afectar la imparcialidad de la Fiscalía Especializada; sin embargo, se debe notar que Murguía Gutiérrez ha ocupado diversos cargos en distintas administraciones, por ejemplo, durante los periodos de Zeferino Torreblanca y de Ángel Heladio Aguirre Rivero. Fue mientras trabajaba en la administración de Aguirre que se le acusó de desvío de recursos en el proyecto del macrotúnel (Flores 2018b, 2016). De esta manera, los nuevos nombramientos en la Fiscalía General y la Fiscalía Especializada, integrante del SEA, no fueron acompañados por un proceso terso que generara legitimidad por la imparcialidad y por buena reputación. Y así, se retrasó la implementación del SEA.
- d) Comité de Participación Ciudadana (CPC). La Ley núm. 464 del SEA (aprobada el 11 de julio de 2017) estableció que un miembro del Comité de Participación será quien presida el Comité Coor-

dinador del SEA. Hasta septiembre de 2018, todavía no hay quien presida dicho comité. La Ley mandata a que el Congreso constituya la Comisión de Selección, integrada por cinco miembros, por medio de una convocatoria a instituciones de educación superior y asociaciones civiles. Esta comisión será quien emita la convocatoria y establecerá la metodología, plazos y criterios de selección de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana (CPC).

- e) En el Transitorio Segundo de la Ley se determinó que, en un plazo de noventa días después de la entrada en vigor de la norma (1 de enero de 2018), el Congreso designaría a los miembros de la Comisión. Es decir, los legisladores tenían hasta el 1 de abril para llevar a cabo dicho procedimiento y no cumplieron con este plazo. Fue hasta cuatro meses después del vencimiento del plazo, el 27 de julio, que se publicó la convocatoria para conformar la Comisión.
- f) Esta convocatoria fue criticada por integrantes de la Red por la Rendición de Cuentas, por su ambigüedad y falta de transparencia. Por ejemplo, en la base séptima se estableció un procedimiento de consulta, pero no habían determinado dónde se habría de consultar los perfiles de los aspirantes y a dónde hacer llegar los elementos de juicio para la Junta de Coordinación Política del Congreso (Méndez Lara, 2018). Posteriormente, el Congreso publicó dichos datos en un portal de internet.¹ Adicionalmente, se consideraba que había una falta de transparencia en el proceso de selección, pues las entrevistas a los aspirantes no serían públicas. Se temía que el proceso fuese opaco como fue la integración del Instituto de Transparencia del estado, en enero de 2018. No se encontró evidencia de que las entrevistas hayan sido efectivamente públicas.

1 Véase: <http://congresogro.gob.mx/inicio/lista-comision-seleccion-aticurrupcion/>.

- g) Casi un mes después de emitida la convocatoria para la Comisión de Selección y de haberse registrado ocho personas, el 23 de agosto de 2018, el Congreso designó a César Guerrero Rojas, Mario Alejandro Mendoza Castañeda, Francisco Javier Curtido Méndez, Saúl Alberto Rangel Cabañas y Jaime Badillo Escamilla. Ninguna mujer. Además, no existió información adicional que probase por qué estas cinco personas fueron las más aptas para ocupar el cargo honorario.
- h) El 30 de agosto fue la primera sesión de la Comisión y se aprobó la convocatoria para la selección de miembros del CPC. Fue publicada el 3 de septiembre. La recepción de candidaturas transcurrió del 7 de septiembre al 5 de octubre de 2018. La deliberación final para designar a los miembros se tiene contemplada como máximo para el 30 de noviembre de 2018.²

REFLEXIONES FINALES

La emisión de la convocatoria para integrar la Comisión de Selección y la designación de sus miembros por parte del Congreso, después de la elección del primero de julio de 2018, genera suspicacias. En abril de ese año se había vencido el plazo que los integrantes de la LXI Legislatura habían establecido para nombrar a la Comisión. Solo después del proceso electoral, donde hubo un cambio de fuerzas partidista (ahora Morena es mayoría), se activó el procedimiento en el Congreso para seguir la implementación del SEA. El contexto, o mejor dicho, el momento político es el factor que puede explicar los avances o hitos en la implementación del sistema estatal. Al parecer, no fue el entusiasmo o un compromiso político de los poderes de la entidad lo que motivó las reformas anticorrupción, sino la conveniencia política.

2 Consúltese la convocatoria aquí: http://congresogro.gob.mx/inicio/images/convocatorias/CONVOCATORIA_SISTEMA_ESTATAL_ANTICORRUPCION.pdf.

La instauración del SEA aún está por completarse. Hasta que se nombren los integrantes del CPC iniciará un nuevo capítulo en la lucha contra la corrupción. Sin duda, la nueva conformación del Congreso y un gobierno dividido tendrán consencuencias en la implementación del sistema. Esperemos que sea para bien.

REFERENCIAS

- ANIMAL POLÍTICO (25 de abril de 2018). “Xavier Olea, fiscal de Guerrero, renuncia tras tres años en el cargo”. *Animal Político*. Recuperado el 18 de septiembre de 2018, de <https://www.animalpolitico.com/2018/04/xavier-olea-pelaez-fiscal-de-guerrero-renuncia-tras-tres-anos-en-el-cargo/>.
- FLORES, E. (3 de junio de 2016). “Astudillo nombra a funcionario implicado en presuntos actos de corrupción”. *Proceso*. Recuperado el 18 de septiembre de 2018, de <https://www.proceso.com.mx/442833/coloca-astudillo-en-fiscalizacion-a-implicado-en-presuntos-actos-corrupcion>.
- _____. (8 de agosto de 2018). “Astudillo quiere a Ignacio Murguía como ‘fiscal carnal’ anticorrupción”. *Proceso*. Recuperado el 18 de septiembre de 2018, de <https://www.proceso.com.mx/546186/astudillo-quiere-a-ignacio-murguia-como-fiscal-carnal-anticorrupcion>.
- _____. (16 de Mayo de 2018). “PRI y aliados designan a colaborador de Astudillo como nuevo fiscal general de Guerrero”. *Proceso*. Recuperado el 18 de septiembre de 2018, de <https://www.proceso.com.mx/534502/pri-y-aliados-designan-a-colaborador-de-astudillo-como-nuevo-fiscal-general-de-guerrero>.
- MÉNDEZ LARA, M. (17 de enero de 2017). “El comité ciudadano de ética y transparencia, con muchas dudas”. *El Sur*.
- _____. (31 de julio de 2018). “Con inusual prisa legislan diputados de Guerrero”. *El Sur*. Recuperado el 18 de septiembre de 2018, de <https://suracapulco.mx/2018/07/31/monitor-de-guerrero-8/>.
- _____. (8 de mayo de 2018). “El comité ciudadano de ética y transparencia, sin resultados”. *El Sur*.

RED POR LA RENDICIÓN DE CUENTAS. (6 de agosto de 2018). La convocatoria del Congreso de Guerrero para elegir a la Comisión de Selección es ambigua y sin transparencia. Obtenido de Red por la Rendición de Cuentas: <http://rendiciondecuentas.org.mx/la-convocatoria-del-congreso-de-guerrero-para-elegir-a-la-comision-de-seleccion-es-ambigua-y-sin-transparencia/>.

SISTEMA LOCAL ANTICORRUPCIÓN DE HIDALGO. RETOS Y DESAFÍOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN¹

JUAN CARLOS MORENO JIMÉNEZ

EL DESAFÍO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS COMO UN EJERCICIO PERMANENTE EN EL SERVICIO PÚBLICO

EL BUEN GOBIERNO REQUIERE DE LA CONSTRUCCIÓN de una burocracia honrada, eficiente y eficaz (Franciskovic, 2013), este se constituye como un importante anhelo, aunque en los hechos, el contexto en el que nos estamos moviendo esté muy distante, lo que impera es un ambiente de desconfianza y corrupción profunda en las instituciones del Estado, que tiene como principal responsable –de acuerdo con la percepción ciudadana– a los servidores públicos (OCDE, 2017). Entonces, existe una enorme brecha entre el ideal aspiracional que se requiere y la condición real que subsiste actualmente; empero, es sobre esta condición particular que es necesario incidir para reconstruir esa frágil condición actual, considerando que son las personas quienes reciben y resienten los efectos de las modificaciones normativas y organizacionales, tal es el caso del Sistema Nacional Anticorrupción.

Para Serrano (2016), el Estado y la Administración Pública se desenvuelven en un escenario de complejidad y conflicto, pero es necesario notar que en ese ambiente dicotómico, la ética ocupa un lugar central, pues ésta, al igual que la política, son razones del vivir en sociedad; entonces, poner en la agenda de los fines del Estado la modificación conductual de los individuos resulta un supuesto lógico, pero no es una cuestión sen-

1 Una versión anterior de este artículo fue publicada en *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas en el ámbito del Poder Legislativo*, México: Cámara de Diputados/UEC/Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, 2018.

cilla, ya que como bien lo señala Portal (2017), en la búsqueda de la integridad institucional nos encontramos frente a una situación que entraña una doble vía: tanto un problema individual (conciencia de la persona) como colectivo (referente a la gobernanza pública); las medidas que se diseñen para reducir la corrupción deben ocuparse de ambas esferas.

El ejercicio de rendir cuentas para los servidores públicos es un asunto de la mayor trascendencia, pues la participación en actos de corrupción tiene una característica regular, y es la de tratar de permanecer oculta y los mecanismos para hacerlo cada vez se vuelven más sofisticados. Existe entonces un reto importante para ir detectando y comprendiendo los distintos patrones de desvío de recursos, de incumplimientos normativos; además de que es necesaria la oportuna detección de las tramas y actores que en ellas participan. En síntesis, seguir la ruta del dinero y recuperar las desviaciones que se han hecho de los recursos públicos a través de prácticas deleznable en las que se prioriza el interés particular más que el del bien común es uno de los objetivos centrales de un gobierno. Adoptar una postura ética y de conducta íntegra en la que primen los valores y la conciencia por el bienestar social no depende únicamente de una postura personal, existe un contexto que contribuye o frena el desarrollo de estos, por eso es necesario fortalecer la vigilancia externa que limite la socialización y la normalización de las prácticas de corrupción que permite a los servidores públicos actuar con un amplio margen de discrecionalidad. Bajo esta lógica surge el Sistema Nacional Anticorrupción, como medida para limitar y reducir aquellos factores que han permitido la normalización de la corrupción, situación que trata de replicar el Sistema Estatal Anticorrupción de Hidalgo, como veremos a continuación.

DISEÑO NORMATIVO, MOMENTOS Y CRONOLOGÍA DE HECHOS EN EL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN

Durante la toma de protesta como candidato a la gubernatura el exsenador por Hidalgo, Omar Fayad Meneses, y de frente a militantes, dirigen-

cia nacional y local del Partido Revolucionario Institucional, arropado por diversos gobernadores y ante la notoria ausencia del gobernador de Veracruz, Javier Duarte, que enfrenta la exigencia de legisladores del PAN y PRD en San Lázaro para iniciarle un juicio político por presunto enriquecimiento ilícito, Fayad se comprometió a ser enérgico para cerrar la puerta a la corrupción (CNN Expansión, 6 de marzo de 2016).

Esta declaración no hacía alusión únicamente al controvertido método de selección de candidatos que impera en los partidos políticos, se refiere a un entramado político en el que se presentan acusaciones por desvíos de recursos, conflicto de interés, uso indebido de cargos públicos, alcaldes que utilizan el dinero con fines electorales, declaraciones confesas ante el Ministerio Público, explicando tramas de corrupción en diferentes instancias gubernamentales, servidores públicos vinculados a proceso por peculado, reparto de cargos públicos basados en cuotas, instancias y dependencias que se confrontan por la opacidad con la que cada una ejerce los recursos que se les han asignado, enriquecimientos inexplicables tras el desempeño de un cargo y otras modalidades en las que se manifiesta la ilicitud del comportamiento del servidor público; todas ellas son parte del ambiente en el que la sociedad hidalguense realiza sus actividades cotidianas y muestra su indignación por esa corrupción desenfrenada, en una entidad federativa que además presenta condiciones profundas de marginación y pobreza.

Pasado el periodo electoral, una vez que el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo declaró la validez de la elección a gobernador y realizada la entrega de la constancia de mayoría correspondiente, el gobernador electo del estado de Hidalgo presentó el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 que, en su eje 1, Gobierno honesto, cercano y moderno, explica que la corrupción es uno de los problemas que mayormente preocupan a los hidalguenses. Por ello se establece en dicho plan una tolerancia cero a la corrupción, ya que esta ha afectado la operación y los resultados del gobierno, por ello se requiere fortalecer la transparencia en la gestión pública y consolidar el portal electrónico, incentivar la partici-

pación social a través de observatorios ciudadanos, generar, conservar y gestionar la información pública, un mejor marco regulatorio, la rendición de cuentas, auditar permanentemente los recursos, adoptar criterios de racionalidad, modernidad y efectividad del gasto público para que los recursos se destinen a la generación de desarrollo (Gobierno del Estado de Hidalgo, 2017b).

El día 1 de marzo de 2017, el titular del Poder Ejecutivo del estado de Hidalgo, licenciado Omar Fayad Meneses, presentó la iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, en materia de combate a la corrupción. En la exposición de motivos se describe un contexto de profunda crisis de confianza y legitimidad en las instituciones públicas; la iniciativa pretende sentar las bases para la creación del Sistema Estatal Anticorrupción de Hidalgo (en adelante SEAH), que busca ser un eje de coordinación de las entidades estatales y municipales competentes y proyectar un nuevo esquema de responsabilidades administrativas y penales de los servicios públicos y particulares.

El decreto en materia de combate a la corrupción (Gobierno del Estado de Hidalgo, 2017a) establece que el SEAH tiene el objetivo de “desnormalizar las prácticas de corrupción de la lógica de las instituciones públicas del Estado, vinculando la participación ciudadana con la acción de gobierno”. Se antoja una tarea difícil pues, además de la desconianza que tiene la ciudadanía para con sus instituciones estatales y municipales, se tienen datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental ENCIG (INEGI, 2018) que indican que las experiencias y la percepción de la población hidalguense que considera los actos de corrupción como frecuentes o muy frecuentes es de 82%, menor al promedio nacional que se ubica en 91.1%; además, respecto a la tasa de víctimas de actos de corrupción en al menos uno de los trámites que se realizan en esta entidad federativa, se registran 13 095 víctimas por cada 100 mil habitantes, esto es, 1 540 víctimas menos si se compara con el promedio nacional.

El SEAH atiende lo dispuesto en la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2015 y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), publicada en el *Diario Oficial* el 18 de julio de 2016, en particular al artículo 36 que, en su fracción primera, refiere que los sistemas locales deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes a las que esta ley otorga al Sistema Nacional. La Constitución Política para el estado de Hidalgo, en su artículo 152, dispone que el Sistema se integrará (por los titulares) de:

- Auditoría Superior del estado de Hidalgo (coordinándose con la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar las participaciones federales). Si bien la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del estado de Hidalgo (2017) en su artículo 4 dispone que la ASEH es un órgano técnico (con autonomía técnica, presupuestal y de gestión) que depende del Congreso del Estado, el artículo 77 refiere que el auditor superior podrá ser removido de su cargo por aceptar la injerencia de los partidos políticos en el ejercicio de sus funciones.
- Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción
- Secretaría de la Contraloría
- Tribunal de Justicia Administrativa (encargado de resolver las acusaciones formuladas por la ASEH); la Ley del Tribunal de Justicia Administrativa (2017) establece un nuevo esquema de responsabilidades administrativas y penales de los servidores públicos y particulares vinculados a actos u omisiones relacionados con la corrupción.
- Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales del Estado. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo (2017) pretende garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órga-

no y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad del estado y los municipios.

- Un representante del Consejo de la Judicatura del Estado
- Un representante del Comité de Participación Ciudadana (integrado por cinco ciudadanos destacados por su contribución a la transparencia, rendición de cuentas o combate a la corrupción)
- Tres titulares (por lo menos) de las instancias municipales designadas para tal efecto

La Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Hidalgo (2017, p. 2) surge a partir de la necesidad de regular el artículo 152 de la Constitución Política del Estado, buscando la integración del SEAH con el Sistema Nacional Anticorrupción, cuyo contenido gira en torno a diez *[sic]* principios básicos:

- I. Prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas;
- II. Transparencia y rendición de cuentas en beneficio de la sociedad;
- III. Desnormalización de la corrupción en el servicio público;
- IV. Control de la discrecionalidad de los servidores públicos;
- V. Planeación para un buen gobierno;
- VI. Fiscalización y control de los recursos públicos;
- VII. Participación ciudadana;
- VIII. Cultura de integridad en el servicio público; y
- IX. Bases del Sistema Estatal de Fiscalización

La ley busca establecer mecanismos para la cooperación en materia anticorrupción con las demás entidades federativas, así como promover, fo-

mentar y difundir la cultura de la integridad en el servicio público, acciones encaminadas para asegurar el comportamiento ético de los servidores públicos y bases mínimas para la responsabilidad en el servicio público. Es de subrayar que la ley busca motivar una mayor participación e involucramiento por parte de los 84 municipios, los cuales concurrirán al Sistema Estatal Anticorrupción a través de contralores internos. Adicionalmente, la participación ciudadana juega un papel relevante, pues esta ley del Sistema Estatal Anticorrupción en concordancia con la legislación federal señala que el representante del Comité de Participación Ciudadana también presidirá al Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción en Hidalgo, además busca ser el vínculo con las organizaciones sociales y académicas relacionadas.

ACTORES QUE DETERMINAN LA TRAYECTORIA DEL SISTEMA LOCAL

El Comité de Participación Ciudadana se integrará por cinco ciudadanos de reconocida probidad y prestigio, para ello, el día 31 de julio de 2017 se presentó la convocatoria pública para elegir nueve ciudadanos hidalguenses que integrarían el Comité de Selección, cada una de las propuestas presentadas tuvo un respaldo de una institución de educación superior de investigación (siete ciudadanos) y otras de las propuestas contaron con el respaldo de organizaciones de la sociedad civil (24 ciudadanos). Una vez fijado el calendario de entrevistas y dado a conocer cada uno de los integrantes seleccionados, en un sitio popular de la web se subieron las entrevistas íntegras de los ciudadanos que conforman el Comité de Selección para su posible consulta pública. El 9 de octubre de 2017, en el periódico oficial del estado, se presentó el acuerdo para someter al Pleno del Congreso local, el nombramiento de los nueve integrantes de la Comisión de Selección. La permanencia en el cargo de los cinco ciudadanos será de uno a cinco años; esto, para evitar que alguno de ellos pretenda aprobarse por el Comité (nótese que el ambiente de descon-

fianza alcanza inclusive a estos ciudadanos, así lo relata *Criterio Hidalgo*, 23 de enero 2018).

La primer integrante es la médico cirujano Ana María Tavares Jiménez, quien, entre su experiencias laborales presenta haber sido subsecretaria de salud y directora del Consejo Estatal de Salud; Mirna Rocío Moncada Mahuem, contadora pública y encargada de la Dirección Jurídica del gobierno del estado, de 1986 a 1988, además de dirigir un despacho independiente de práctica de auditorías; Juan Melquiades Enastiga Alfaro, licenciado en contaduría y exconsejero del Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental; Angélica Tomasa Rodríguez Pérez, con experiencia como directora jurídica en la Unidad de Planeación y Prospectiva del gobierno del estado, exsecretaria en el Congreso del Estado, entre otros cargos vinculados al proceso legislativo local; Rafael Herrera Macías, subdirector de mejora continua y profesionalización en la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo.

Estos nombramientos no han estado exentos de la crítica. El activista e investigador de la Universidad de la Ciudad de México, Pablo Vargas, ha denunciado el amaño existente en la selección de candidatos del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción de Hidalgo.

Otro de los nombramientos relevantes para el SEAH es el del secretario técnico del Comité Coordinador, Omar Palma Ramírez, que entre su experiencia destaca la de ser subadministrador jurídico del Sistema de Administración Tributaria (SAT).

El fiscal anticorrupción de Hidalgo es Ricardo César González Baños, quien, a pesar de tener seis meses en el cargo, diversos diputados locales ya le solicitaron su comparecencia, pues, por ejemplo, se comentó la participación del Sistema de Radio y Televisión de Hidalgo en un desvío de recursos por más de 955 millones de pesos. Este nombramiento ha sido uno de los más polémicos, pues el ex subprocurador de Procedimientos Penales en la Procuraduría General de Justicia del Estado fue designado por el Congreso local con 24 votos a favor y seis en contra, se le ha considerado desde el principio como un fiscal a modo.

El cargo de auditor superior lo ocupa Armando Roldán Pimentel, avalado por los 30 diputados que integran el Congreso local, es integrante del Colegio de Contadores Públicos de Hidalgo y no reportó algún cargo público previo. Es la primera vez que se emite una convocatoria pública para ocupar dicho cargo, ya que anteriormente el titular del Ejecutivo enviaba una terna al Congreso y era el pleno quien elegía a la persona que desempeñaría dicho cargo. Lo más relevante es que este nombramiento se da tras la salida de José Rodolfo Picazo Molina (exsecretario de Finanzas y Administración de Hidalgo y exsubsecretario de Egresos, ambos en el gobierno del estado de Hidalgo), quien solicitó finalizar su relación laboral de forma anticipada con la ASEH, a pesar de ser ratificado.

En la valoración global de la situación que tiene el Sistema Local Anticorrupción de Hidalgo, con fecha de corte al 30 de abril de 2018, se puede apreciar que esta es acorde con los tiempos y no presenta mayores dificultades en comparación a lo que se ha observado en otras entidades federativas. Es importante reconocer que, aunado al Sistema Nacional Anticorrupción, desde la Federación se ha venido trabajando en la consolidación del Sistema Nacional de Fiscalización. Para ello, la ASEH, así como la Secretaría de la Contraloría, serán integrantes en dicho sistema. Entre las principales obligaciones que tendrán está la implementación de medidas para mantener la autonomía e independencia en su función de fiscalización frente a los entes públicos y cualquier autoridad sujeta a revisión, así como homologar sus procesos, procedimientos, técnicas, criterios, estrategias y programas en materia de auditoría.

En particular, el artículo 37 de la ley del Sistema Estatal Anticorrupción demanda el fortalecimiento del Sistema Nacional de Fiscalización, que requiere de la participación de la Auditoría Superior del Estado y de la Secretaría de la Contraloría; una de esas medidas está referida a incrementar la cobertura de la fiscalización de los recursos públicos (un punto de partida base de diagnóstico puede encontrarse en Moreno y Onofre, 2018).

CONCLUSIONES

El principal problema del Sistema Anticorrupción en Hidalgo no se encuentra en su diseño normativo ni tampoco en el diseño de la estructura organizacional –que replica y adapta de acuerdo con lo mandado por la ley del Sistema Nacional–, el desafío está en la captura y control que subsiste en los puestos y en las instituciones, a través de los servidores públicos que en ellas laboran. Por supuesto, es un exceso generalizar; no obstante, con algunos nodos clave en dicho entramado, se puede controlar al sistema en su conjunto e incluso mover las piezas del tablero de forma estratégica para evitar ser sancionado por la comisión de una conducta ilícita. Si lo que pretende el Sistema es la desnormalización de las prácticas de corrupción en la lógica de las instituciones del Estado, la participación social es fundamental pero no suficiente, ya que la corrupción se inserta en las estructuras y en la organización, como parte de un proceso rutinario que –independientemente de la entrada o salida de nuevos actores– tiende a subsistir en el tiempo (Moreno, Trujillo y Lámbarry, 2017).

Hidalgo presenta un alto sentido de desconfianza y percepción de la corrupción de los servidores públicos, tanto del ámbito estatal como local; en el contexto de una democracia en ciernes² que está muy distante de un escenario competido³ que permita la alternancia, tanto en el Poder Ejecutivo estatal como en la mayoría de los 84 municipios que integran al estado, además de presentar un profundo y extendido problema de pobreza, marginación y desigualdad, en el que los recursos públicos desviados tienen un profundo costo de oportunidad y de afec-

2 Merino (2015) advierte que si existe un déficit en la transición a la democracia en México esta obedece a dos razones: corrupción e impunidad.

3 Es muy probable que las elecciones del primero de julio de 2018 marcaran un antes y un después en cuanto a la composición política en todo el estado de Hidalgo, que dé una mayor apertura a la participación ciudadana y reacomodo de los poderes, con el consecuente fortalecimiento de contrapesos que coadyuven a una mayor rendición de cuentas, tanto vertical como horizontal, tal como ha sido concebida por O'Donnell.

tación al tejido social. Por ello es necesario no escatimar ninguna clase de esfuerzos para garantizar una efectiva fiscalización de los recursos públicos, y así exigir una mejor rendición de cuentas para transitar gradualmente a una cultura de integridad del servicio público.

Para la OCDE (2017) el Sistema Nacional Anticorrupción de México busca constituirse como un punto de inflexión en la lucha contra la corrupción. Si bien leyes nuevas y normas más estrictas son una forma de promover la integridad, no constituyen el punto final; es preciso indagar en otras acciones de mayor trascendencia. Algunas de ellas son el rediseño de programas educativos para que, desde la niñez, se afiancen los valores vinculados con la integridad y el bien común, continuar en la línea de fortalecer la capacitación y una profesionalización más sólida de contralores y auditores que son actores al frente de la línea de fuego en esta batalla contra la corrupción. Desde luego, dar mayor certidumbre a la estabilidad en el empleo es clave, pero uno de los más importantes elementos consiste en reducir la impunidad y la percepción de que se puede violentar la ley sin recibir una sanción, este es uno de los vicios centrales que es necesario erradicar.

Tal y como ha sido señalado por Rose-Ackerman y Palifka (2016), la corrupción es un reflejo de un malestar en la gestión del estado, pues la ley establece claramente las reglas para diferenciar las conductas legales e ilícitas; el número de personas que son víctimas de corrupción es el fiel reflejo de un problema que demanda una solución efectiva que derive en un castigo a quien sea señalado como actor causal del mismo.

Derivado de la multiplicidad de realidades locales de cada uno de los municipios es fundamental que se desarrollen estrategias diferenciadas para que, aquellos con mayores carencias de personal, y en donde es prácticamente inexistente la autonomía e independencia técnica, reconsideren la estrategia de revisión de los recursos públicos. Como se ha podido observar en este breve análisis, el Sistema Local Anticorrupción va en sintonía con lo mandatado por la ley y en armonía con los plazos estipulados. Me parece, sin embargo, que estamos en la fase inicial de

las soluciones que la sociedad demanda con ahínco a uno de los problemas más importantes que México e Hidalgo tienen, por ello los trabajos que se desarrollen sobre la materia irán direccionando y definiendo los nuevos retos que aún están por delante y sobre los que no basta con la aprobación de una ley para su solución.

BIBLIOGRAFÍA

- AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (2015). *Informe General de la Fiscalización Superior Cuenta Pública 2013*. ASF, México.
- CNN EXPANSIÓN (6 de marzo de 2016). “El PRI impulsa a Omar Fayad contra la corrupción en Hidalgo”, disponible en <https://expansion.mx/economia/2016/03/06/fayad-rinde-protesta-y-promete-acabar-con-corrupcion>.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA EL ESTADO DE HIDALGO (2017). Última reforma publicada en *Periódico Oficial* el 12 de junio de 2017, disponible en http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/conoce_congreso/10Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf.
- CRITERIO HIDALGO (23 de enero 2018). “Ellos son los integrantes del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción”, disponible en <https://www.criteriohidalgo.com/noticias/los-ciudadanos-integraran-comite-participacion-ciudadana-del-sistema-anticorrupcion>.
- FRANCISKOVIC, J. (2013). “Retos de la gestión pública: presupuesto por resultados y rendición de cuentas”, *Journal of Economics Finance and Administrative Science*, 18, pp. 28-32.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE HIDALGO (2017a). “Iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Hidalgo en materia de combate a la corrupción”, disponible en http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/sistema_anticorrupcion/armonizacion_contitucional/INICIATIVA-COMBATE%20A%20LA%20CORRUPCION.pdf.

- GOBIERNO DEL ESTADO DE HIDALGO (2017b). *Plan Estatal de Desarrollo Hidalgo 2016-2022 (Visión prospectiva 2030)*, disponible en <http://www.hidalgo.gob.mx/Plan%20Estatal%20de%20Desarrollo%201%20Feb%202017.pdf>.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (2018). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental ENCIG 2017*, disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2017/>.
- LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEL ESTADO DE HIDALGO (2017). *Periódico Oficial Bis*, 10 de julio de 2017, disponible en <http://www.aseh.gob.mx/transparencia/i/norma/detalle/113>.
- LEY DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN DE HIDALGO (2017), *Periódico Oficial Bis*, 10 de julio de 2017, disponible en <http://www.aseh.gob.mx/transparencia/i/norma/detalle/111>.
- LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE HIDALGO (2017). Última reforma publicada en el *Periódico Oficial*, 9 de octubre de 2017, disponible en <http://www.aseh.gob.mx/transparencia/i/norma/detalle/123>.
- LEY DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA (2017). Publicada en el *Periódico Oficial Bis*, del 10 de julio, disponible en <http://www.aseh.gob.mx/transparencia/i/norma/detalle/115>.
- LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN (2016). Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>.
- MERINO, M. (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”, disponible en https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/batalla_contra_la_corrupcion.pdf.
- MORENO, J. C. y J. Onofre (2018). *Sistemas de Control de la Auditoría Superior de la Federación. Repensar la fiscalización y el control parlamentario en el ámbito nacional e internacional*, Cámara de Diputados.
- _____, M. M. Trujillo y F. Lámbarry (2017). “Lógica operativa y funcional de la auditoría como herramienta anticorrupción”, Alejandro Romero Gudiño y Leonardo Bolaños Cárdenas (coords.), *Fiscalización*,

Transparencia y Rendición de Cuentas. Tomo IV, Cámara de Diputados, México.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2017).

Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adaptando una postura más firme contra la corrupción. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Éditions OCDE, París, disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280687-es>.

PORTAL, J. M. (2017). “¿Cómo construir una política institucional de integridad efectiva para combatir a la corrupción?”, Alejandro Romero Gudiño y Leonardo Bolaños Cárdenas (coords.) *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*. Tomo IV, Cámara de Diputados, México.

ROSE-ACKERMAN, S. y B. J. Palifka (2016). *Corruption and government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge University Press.

SERRANO, J. (2016). *El control interno de la Administración Pública: ¿Elementos de estancamiento o de desarrollo organizacional?* Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México.

EL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DE JALISCO

ROBERTO ARIAS DE LA MORA

FREDDY MARIÑEZ NAVARRO¹

EL PROCESO DE ADECUACIÓN DEL MARCO JURÍDICO LOCAL que posibilitó la entrada en operación, en 2018, de todos y cada uno de los componentes que finalmente integraron el llamado Sistema Anticorrupción del estado de Jalisco, supuso la sincronía entre dos procesos de reforma normativa ocurridos en contextos claramente diferenciados pero convergentes: por un lado el contexto nacional, marcado por la promulgación de la reforma constitucional del 25 de mayo de 2015, por la que se crea el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA, en lo sucesivo), como “la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos” (cfr. Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) y que derivaría en un proceso legislativo en el ámbito federal, no exento de dificultades, que culminaría el 18 de julio de 2016, con la promulgación de al menos siete leyes que configuraron institucionalmente al propio SNA. Por otro lado y, literalmente, desde que fue anunciada la reforma constitucional en el plano nacional, en el contexto estatal es posible identificar una trayectoria que emerge del interés cívico expresado por diversos actores no gubernamentales, cuya atención se centró de manera particular en la forma en que se atendería por parte de los poderes públicos del estado al imperativo de armonización jurídica derivado de la susodicha reforma constitucional en materia anticorrupción.

1 Adscritos al Colegio de Jalisco.

Dicho interés se materializaría en principio a través de una recomendación emitida en enero de 2016 por el pleno del Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco, acerca de “los componentes básicos de la agenda legislativa para la armonización del marco jurídico del Sistema Anticorrupción en el estado de Jalisco”, y que apuntaba en primer término a:

Formular, por parte del Poder Ejecutivo estatal, un paquete de iniciativas legislativas, en estrecha colaboración con los diferentes sectores de la sociedad jalisciense, que permitan fortalecer el debate, la inclusión de diferentes perspectivas, en un ejercicio de gobernanza democrática, gobierno y parlamento abierto, para la definición de temas prioritarios que implica la segunda reforma local y las leyes secundarias para dar vida al Sistema Estatal Anticorrupción (Comisión, julio de 2017).

Lo anterior prácticamente obligó a los poderes públicos de Jalisco a abrir el proceso político local, que suele suscitarse en torno al proceso de armonización normativa derivada de una reforma constitucional en el contexto nacional, para incorporar la participación activa de actores no gubernamentales en un proceso legislativo enmarcado por dos reformas constitucionales locales en materia de anticorrupción y que, cronológicamente, se ubican entre el 22 de septiembre de 2016 y la complementaria² que, finalmente, fue aprobada por el Congreso de Jalisco el 18 de julio de 2017.

Durante este lapso, se concretaron dos instancias clave para la discusión abierta de las propuestas de las leyes secundarias que posibilitaron los cimientos del Sistema Estatal Anticorrupción del estado de Jalisco

2 De conformidad con el Artículo Segundo Transitorio del decreto relativo a la primera reforma constitucional, el Congreso del Estado dispondría de un plazo de cuatro meses posteriores a la entrada en vigor de dicho decreto, para “aprobar una minuta de reforma constitucional complementaria en materia anticorrupción relativas a la fiscalización superior, responsabilidades y justicia administrativa, para los efectos del artículo 117 de la Constitución Política del Estado de Jalisco.” N. de A.

(Seajal, en lo sucesivo): la Comisión Interinstitucional del Sistema Anticorrupción de Jalisco, y posteriormente la Mesa Legislativa de Gobernanza.

En particular, el gobernador del estado de Jalisco, Jorge Aristóteles Sandoval Díaz (2013-2019), emitió el 13 de octubre de 2016 el acuerdo mediante el cual se crea la Comisión Interinstitucional para la Implementación del Sistema Anticorrupción de Jalisco, bajo la conducción de la Contraloría del Estado en su calidad de secretariado ejecutivo, y conformado por los titulares de diversas dependencias de la administración pública estatal, así como por representantes de los poderes Legislativo y Judicial, además de los principales órganos constitucionalmente autónomos de la entidad y demás representantes de la sociedad civil organizada, organismos no gubernamentales, instituciones educativas públicas y privadas y cámaras empresariales, entre las que destacan la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) y la Cámara Nacional de Comercio de Guadalajara (Canaco), por el sector empresarial; en tanto que del ámbito académico fueron incorporados académicos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), de la Universidad de Guadalajara (UdeG), El Colegio de Jalisco, la Universidad del Valle de Atemajac (Univa), Universidad Panamericana (UP) y de la Universidad Autónoma de Guadalajara (UAG); así como otras representaciones provenientes de las organizaciones de la sociedad civil.

La conformación de esta instancia se efectuó con el objetivo de hacer de la Comisión un espacio de expresión plural, tanto en opiniones como en posturas, a fin de posibilitar el más amplio acuerdo y legitimidad social en torno a las modificaciones normativas en materia de anticorrupción.

En la práctica, el trabajo de la Comisión se articuló a través de comisiones de trabajo y la celebración de siete sesiones ordinarias desarrolladas a lo largo del primer semestre de 2016, con el objetivo fundamental de proponer reformas al marco legal que daría vida al SA EJ. En esta dirección, los miembros de la Comisión revisaron y sugirieron pro-

puestas de reforma, lo mismo a la Constitución Política del Estado de Jalisco y a la emisión de una Ley del Sistema Anticorrupción de Jalisco, que propuestas y retroalimentación acerca de reformas a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley Orgánica de Justicia Administrativa, la Ley de Fiscalización Superior, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley Orgánica de la Fiscalía General. De igual modo, la Comisión tuvo como tarea proponer modificaciones complementarias a la primera reforma constitucional, en temas diversos tales como el régimen de responsabilidades, el Tribunal de Justicia Administrativa, la Fiscalización Superior y, en general, sobre el SAEJ.

Una vez concluido el trabajo colaborativo en torno a las diversas propuestas de reformas normativas, se dio paso a la fase de coordinación y colaboración, a través de la instancia que se denominó Mesa Legislativa: Gobernanza en el Sistema Estatal Anticorrupción. Esta mesa estuvo conformada por cinco comisiones del Congreso del Estado de Jalisco: 1) Justicia, bajo la presidencia de la diputada Mónica Almeida López, del Partido de la Revolución Democrática (PRD); 2) Responsabilidades, liderada por la diputada María del Pilar Pérez Chavira, del Partido Acción Nacional (PAN); 3) Gobernación, bajo la presidencia del diputado Jorge Arana Arana, del Partido Revolucionario Institucional (PRI); 4) Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, bajo la conducción de la diputada María del Rocío Corona Nakamura, del PRI; y 5) La Comisión Especial del Sistema Estatal Anticorrupción (SEA), que fue presidida por la diputada María del Pilar Pérez Chavira, del Partido Acción Nacional.

A esta Mesa Legislativa fueron invitados a participar otros integrantes provenientes de instituciones académicas, tales como el ITESO, UdeG, Univa, UP y UAG; de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), del sector empresarial, particularmente de la Coparmex y la Canaco, así como del Poder Judicial, el ITEI y la Contraloría del Estado, en representación del Poder Ejecutivo.

Esta instancia se propuso con el objetivo de trabajar de manera cercana y abierta con el Poder Legislativo, en torno a las decisiones finales derivadas de las propuestas de reforma complementaria a la Constitución del Estado y la promulgación de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Jalisco. El compromiso mostrado por los señores diputados fue clave para las reformas a la Constitución, al régimen de responsabilidades (Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco), al Código Penal, a la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa; a la Ley de Fiscalización; a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, a la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Jalisco, donde quedaron establecidos los nombramientos del fiscal general y del fiscal especializado en Combate a la Corrupción. Y, por supuesto, la aprobación de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de fecha 18 de julio de 2017, misma que entró en vigor a partir del 19 de julio de ese mismo año.

De conformidad con los artículos transitorios del decreto de reforma constitucional en materia anticorrupción, el Congreso del Estado emitió, mediante un acuerdo legislativo aprobado el 26 de julio de 2017, la convocatoria pública y el formato para la selección de los nueve integrantes de la Comisión de Selección, responsable de designar a los miembros del Comité de Participación Social y demás comités requeridos en los términos de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Jalisco.

De conformidad con el resolutivo del Acuerdo Legislativo 1398-LXI-17, aprobado en sesión del Congreso celebrada el 14 de septiembre de 2017, la referida Comisión de Selección se integró de la siguiente manera: cinco integrantes propuestos por las instituciones de educación superior y de investigación y cuatro integrantes propuestos por organizaciones de la sociedad civil, en los siguientes términos:

1. Raúl Ernesto Quintero Peña
2. Juan Gerardo de la Borbolla Rivero
3. Roberto Arias de la Mora
4. Héctor Manuel Robles Ibarra

5. Mara Nadiezhda Robles Villaseñor
6. René Justin Rivial León
7. Josefina Isabel Sepúlveda Campos
8. Diego Petersen Farah
9. María Isabel Lazo Covera

De conformidad con el referido acuerdo legislativo, la votación se realizó de entre 17 aspirantes propuestos por las instituciones de educación superior y de investigación y 30 aspirantes propuestos por organizaciones de la sociedad civil, que cumplieron con todos los requisitos de elegibilidad establecidos en la convocatoria pública.

En esta fase del proceso de implementación del SAEJ resultó clave la decisión adoptada por los miembros de la Comisión de Selección, de ajustarse, en lo general, a la metodología aplicada por los integrantes de la Comisión de Selección del Sistema Nacional Anticorrupción para resolver el proceso de designación de los cinco integrantes del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción (cfr. Libro Blanco, mayo 2017).

A partir de esta decisión fundamental, los nueve integrantes de la Comisión de Selección del SAEJ se dieron a la tarea de organizar sus trabajos conforme a una hoja de ruta que posibilitara el cumplimiento de su mandato legal, conforme al procedimiento establecido por el artículo 18 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, y atendiendo a los siguientes criterios normativos:

- a) Emitir una convocatoria con el objeto de realizar una amplia consulta pública en el estado, dirigida la sociedad en general para que presenten sus postulaciones a ocupar el cargo de integrante del Comité de Participación Social.
- b) La metodología, plazos y criterios de selección de los integrantes del Comité de Participación Social serán públicos y deberán considerarse, al menos, las siguientes características:

1. El método de registro y evaluación de los aspirantes
2. Hacer pública la lista de los aspirantes
3. Hacer públicos los documentos que hayan sido entregados para su inscripción en versiones públicas
4. Realización de audiencias públicas, comparencias o entrevistas, en las que se invitará a participar a investigadores, académicos y a organizaciones de la sociedad civil y especialistas en la materia
5. Hacer público el cronograma de audiencias, comparencias o entrevistas
6. El plazo en que se deberá hacer la designación que al efecto determine, y que se tomará, en sesión pública, por el voto de la mayoría de sus miembros

Conforme a estos criterios, el 2 de octubre de 2017 fue emitida la convocatoria pública correspondiente (cfr. www.comisionsaejalisco.org/convocatoria/), bajo un procedimiento organizado a partir de cuatro plazos, a saber: un periodo de entrega de solicitudes, que se estableció entre el 2 y el 13 de octubre, inclusive; el desahogo de una primera etapa del 16 al 20 de octubre y el desahogo de la segunda y tercera etapas del 23 de octubre al 1 de noviembre de 2017.

La Comisión de Selección acordó que la primera etapa consistiría en una evaluación documental, con el objetivo de determinar el cumplimiento de los requisitos legales conforme a la convocatoria emitida, así como una evaluación documental y curricular para identificar a los 15 mejores perfiles con base en una metodología que fue publicada al cierre de la convocatoria.

La segunda etapa dio inicio con la publicación de los nombres de las personas seleccionadas y consistió en la realización de entrevistas individuales con los candidatos, conforme a un calendario que fue publicado.

Finalmente, la Comisión definió una tercera etapa que se desahogó a través de la deliberación entre sus miembros, a fin de seleccionar a los

cinco integrantes del Comité de Participación Social del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, así como la asignación de los periodos de nombramiento de conformidad con la legislación vigente.

De acuerdo con los plazos y etapas antes descritas, la Comisión de Selección recibió un total de 74 expedientes de aspirantes, de los cuales ocho fueron declarados como no presentados en tiempo y forma, en virtud de no contar con la documentación completa que fue requerida, con lo cual 66 aspirantes pasaron a la primera etapa.

Con base en la metodología aprobada y considerando los empates en los puntajes obtenidos durante la evaluación de la primera etapa, la Comisión de Selección determinó incrementar de 15 a 24 los perfiles de los candidatos que pasarían a la segunda etapa del proceso.

Finalmente, luego de la deliberación entre los miembros de la Comisión de Selección, se aprobó el nombramiento de los cinco integrantes del Comité de Participación Social, en los siguientes términos:

1. Maestro Jorge Alberto Alatorre Flores, de la UdeG, por un año.
2. Doctor Freddy Mariñez Navarro, del Colegio de Jalisco, por dos años.
3. Maestra Lucía Almaraz, de la Univa, por tres años.
4. Doctora Annel Vázquez Anderson, de la UdeG, por cuatro años.
5. Doctor Jesús Ibarra, del ITESO, por cinco años.

El 1 de noviembre de 2017 se les tomó protesta como integrantes del Comité de Participación Social, durante un acto público, por parte de los miembros de la Comisión de Selección y con la presencia de los titulares de los poderes públicos. Inmediatamente se reunieron con las comisiones del Congreso del Estado, con el propósito de informarles sobre diversas convocatorias que serían publicadas simultáneamente para la elección de los siguientes cargos:

1. Convocatoria para la elección de tres magistrados de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa, bajo la conducción de la Comisión de Justicia.³
2. Convocatoria para la elección del auditor superior del estado de Jalisco, a cargo de la Comisión de Vigilancia.
3. Convocatoria para la elección del fiscal especializado en combate a la corrupción del estado, a cargo de la Comisión de Gobernación.
4. Convocatoria para la elección de cuatro titulares de órganos internos de control de diversos órganos constitucionales autónomos (Ocas), bajo la conducción de la Comisión de Gobernación.

En el siguiente cuadro se ilustra el calendario establecido para el desahogo de las convocatorias antes referidas durante los últimos meses de 2017:

CUADRO 1. Calendario de convocatorias

	CONVOCATORIA PARA:	FECHA EN QUE EL CPS RECIBE EXPEDIENTES DEL CONGRESO	COMISIÓN	ENTREVISTAS A LOS ASPIRANTES EN EL CONGRESO DEL ESTADO	FECHA LÍMITE EN QUE EL CPS ENTREGA EL INFORME DE OPINIÓN TÉCNICA AL CONGRESO
1	Cuatro titulares de órganos internos de control de Ocas	Miércoles 8 de noviembre	Gobernación	Viernes 10 de noviembre	Miércoles 29 de noviembre
2	Tres magistrados para la Sala Superior del TJA	Jueves 9 de noviembre	Justicia	Lunes 13 de noviembre	Lunes 11 de diciembre

³ De estos tres magistrados se eligió únicamente a dos, quedando pendiente el tercero. N. de A.

(Continúa)

	CONVOCATORIA PARA:	FECHA EN QUE EL CPS RECIBE EXPEDIENTES DEL CONGRESO	COMISIÓN	ENTREVIS- TAS A LOS ASPIRANTES EN EL CONGRESO DEL ESTADO	FECHA LÍMITE EN QUE EL CPS ENTRE- GA EL INFORME DE OPINIÓN TÉCNICA AL CONGRESO
3	Un auditor superior del estado	Viernes 10 de noviembre	Vigilancia	Martes 14 de noviembre	Lunes 11 de diciembre
4	Un fiscal especializado en combate a la corrupción	Lunes 13 de noviembre	Goberna- ción	Jueves 7 de diciembre	Martes 28 de noviembre

En este escenario, los recién nombrados integrantes del Comité de Participación Social fijaron una estrategia de *vinculación legitimante*, tanto con el sector académico como con organizaciones de la sociedad civil y con el sector empresarial. Dicha estrategia posibilitó que representantes de los tres sectores antes referidos acompañaran al Comité de Participación Social durante el proceso de elaboración de los respectivos informes de opinión técnica de los aspirantes a los diversos cargos que fueron convocados.

Los procesos de selección contaron así con la activa participación de los cinco integrantes del Comité de Participación Social, quienes, además de participar en las entrevistas con los diputados, aplicaron una prueba con base en la metodología de estudio de caso, a fin de complementar la revisión curricular de los aspirantes y proveer de elementos de evaluación que nutrieron la redacción de los informes de opinión técnica de los aspirantes. Bajo tales condiciones, durante esta etapa se logró construir una hoja de ruta que encausó una fructífera colaboración entre los diputados locales y los integrantes del Comité de Participación Social, que posibilitó la conclusión de los trabajos el 15 de diciembre de 2017, con la aprobación del Congreso en pleno.

Es importante subrayar que el Comité de Participación Social cumplió puntualmente con todas y cada una de las convocatorias, no solo con su participación activa durante la realización de las entrevistas sostenidas por los aspirantes con los diputados miembros de las respectivas comisiones legislativas convocantes, sino además con el envío del Informe de opinión técnica, sustentado en el perfil curricular y en los resultados del estudio de caso que fueron aplicados.

En el caso particular de la elección del fiscal especializado en combate a la corrupción, la contribución del Comité de Participación Social consistió en enviar al gobernador del estado la lista de aspirantes con sus respectivos resultados de evaluación. Con base en este listado, el titular del Poder Ejecutivo seleccionó de entre los mejores evaluados a quienes conformarían la terna, de la cual fue finalmente electo el maestro Gerardo Ignacio de la Cruz Tovar, académico de la Universidad Panamericana.

Para la selección del auditor superior del estado de Jalisco, los resultados de las evaluaciones practicadas a los aspirantes fueron enviadas a la Comisión de Vigilancia del Congreso del Estado, la que tuvo a bien designar al doctor Jorge Ortiz Ramírez, quien obtuvo el más alto puntaje en la evaluación. Lo mismo ocurrió con la elección de los dos magistrados y los titulares de los órganos internos de control.

El 16 de enero de 2018 fue formalmente instalado el Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción de Jalisco, con la presencia de los titulares de los tres poderes públicos de la entidad, así como de representantes de los organismos de la sociedad civil, representaciones empresariales y de universidades y centros de investigación.

Con la instalación formal del Comité Coordinador, el Sistema Anticorrupción del estado de Jalisco entró prácticamente en su fase operativa. De conformidad con la legislación local, dicha entidad quedó integrada por el ciudadano electo por un año para integrar el Comité de Participación Social, quien lo preside, así como los titulares de la Auditoría Superior del estado de Jalisco, de la Fiscalía Especializada en Com-

bate a la Corrupción, de la Contraloría del Estado, así como de un representante del Consejo de la Judicatura Estatal, del presidente del Instituto de Transparencia y Protección de Datos Personales del estado de Jalisco y del presidente del Tribunal de Justicia Administrativa.

Otra pieza clave en el andamiaje institucional del Sistema es la Secretaría Técnica. De acuerdo con la legislación aprobada, la Secretaría Técnica opera recíprocamente con tres instituciones: 1) La Secretaría Ejecutiva, 2) el Órgano de Gobierno y 3) la Comisión Ejecutiva. Esta última tiene la naturaleza de organismo público descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonios propios, y goza de autonomía técnica y de gestión, además de contar con su respectivo Órgano Interno de Control. El secretario técnico ejerce la dirección de la Secretaría Ejecutiva y es el apoyo técnico del Comité Coordinador.

El Órgano de Gobierno está integrado por los miembros del Comité Coordinador y será presidido por el presidente del Comité de Participación Social. El secretario técnico actúa como secretario del Comité Coordinador y del Órgano de Gobierno.

Tomando en consideración este diseño institucional, el proceso de selección del secretario técnico atendió al espíritu que prevaleció en los procesos previos, de tal suerte que se lanzó una convocatoria pública a la que se presentaron diversos aspirantes y los integrantes del Comité de Participación Social se encargaron de las evaluaciones curriculares, de la aplicación de la resolución del estudio de caso correspondiente y de la realización de las entrevistas, a fin de integrar todos estos elementos en el Informe de opinión técnica, que fue integrado por cada aspirante, mismo que fue turnado al Órgano de Gobierno, instancia facultada para su designación. Atendiendo a los resultados de las opiniones técnicas, los miembros del Órgano de Gobierno designaron a la doctora Aimée Figueroa, quien resultó el perfil mejor evaluado. Este nombramiento, en particular, puede considerarse como un hito en la historia de las designaciones de los cargos del nivel de direcciones generales que vale la pena subrayar como parte de la experiencia de Jalisco.

Con esta última designación concluida, el Sistema Anticorrupción del estado de Jalisco entró prácticamente en su fase de articulación inicial, a efecto de atender a sus responsabilidades constitucionales. Al 30 de abril de 2018, las diversas instancias involucradas en el Sistema, con excepción del tercer magistrado de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa, que aún no ha sido designado, se encuentran operando y avanzando en el esbozo de una agenda de problemas prioritarios que contribuya a la definición y formulación de políticas públicas para la atención de aquellas faltas graves y delitos relacionados con la corrupción.

Si bien, en términos generales, la valoración del proceso de integración del Sistema Anticorrupción de Jalisco es positiva, en virtud de que fue resultado de la estrecha vinculación, colaboración y participación de diversos actores no gubernamentales con los representantes de los poderes públicos de la entidad, también cabe subrayar que este proceso y ánimo de colaboración no estuvo exento de dificultades. Al menos por la relevancia alcanzada en los medios de comunicación locales, los siguientes sucesos de la experiencia jalisciense ilustran este punto:

El primero ocurrió durante el proceso de selección y designación de los integrantes de la Comisión de Selección del Sistema Anticorrupción del estado de Jalisco, el cual fue cuestionado por al menos dos aspirantes provenientes de organizaciones de la sociedad civil, al señalar que las organizaciones denominadas Jalisco Cómo Vamos y Coparmex, postularon respectivamente a Diego Petersen Farah y a Josefina Isabel Sepúlveda Campos, quienes finalmente fueron electos y designados por el Congreso local como integrantes de la referida Comisión de Selección. En estricto sentido, ellos no cumplen con los criterios fijados por la convocatoria pública emitida al no ser organizaciones de la sociedad civil “especializadas en materia de fiscalización, de rendición de cuentas y combate a la corrupción” (cfr. Artículo 18 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco). El caso ameritó la promoción de un amparo ante la justicia federal por parte de uno de los quejosos. Dicho amparo, a la fecha, no ha sido resuelto en definitiva; sin embargo, es

de esperarse que no tenga mayor efecto que obligar al Congreso del Estado a fundar y motivar las designaciones impugnadas.

El segundo suceso tiene que ver con el proceso de conformación de la terna, por parte del gobernador del estado, para la designación del fiscal especializado en Combate a la Corrupción, que sería enviada al Congreso local. En un primer momento, el gobernador decidió incorporar en la terna a un aspirante que no atendió en tiempo y forma al proceso fijado por el Comité de Participación Social, para la formulación de la opinión técnica correspondiente. Luego de las críticas que tal decisión suscitó entre diversos actores de la sociedad civil organizada, y previa reunión con los integrantes del Comité de Participación Social (ante quienes defendió la legalidad de su decisión, a fin de una mayor legitimidad social al proceso de designación), el propio gobernador anunció que solicitaría al Congreso local dejar sin efecto la terna enviada en primera instancia, por no estar en condiciones de sustituirla por otra terna distinta. En un segundo momento, el gobernador decidió integrar la terna con los aspirantes que obtuvieron el primero, segundo y cuarto mejores puntajes en la evaluación realizada por los integrantes del Comité de Participación Social, hecho que ocasionó que el aspirante evaluado como el tercer mejor evaluado cuestionara la conformación de la terna y amenazara, en principio, con promover un amparo ante la justicia federal por considerar que la decisión del Poder Ejecutivo vulneraba sus derechos constitucionales. El quejoso finalmente se desistió de promover el amparo.

En el ámbito estrictamente administrativo, vale la pena señalar la escasa claridad con la que los poderes Legislativo y Ejecutivo llevaron a cabo su responsabilidad constitucional en materia presupuestaria, a efecto de que las diversas instancias involucradas en el Sistema Anticorrupción de Jalisco contaran con la suficiencia presupuestaria durante el año 2018 para hacer frente a las nuevas responsabilidades derivadas de la puesta en marcha del propio Sistema.

En principio, las cuestiones presupuestales han resultado críticas, particularmente para aquellas instancias de reciente creación, como lo

relativo a las precisiones operativas que posibilitaron el pago de honorarios profesionales devengados por los integrantes del Comité de Participación Social, así como todo lo relacionado con la puesta en operación de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del estado de Jalisco.

No obstante lo anterior, la valoración en torno a la situación general que prevalece sobre el Sistema Anticorrupción de Jalisco continúa siendo muy positiva por el nivel de corresponsabilidad alcanzado por las diversas expresiones y representaciones sociales con los poderes públicos de la entidad y frente al contexto actual, marcado por los procesos electorales, tanto federal como local; las expectativas de futuro en el corto plazo presentan signos de un desempeño administrativo bastante aceptable y con miras a mejorar y consolidarse hacia el mediano plazo. A la luz de los diversos compromisos públicos que han realizado recientemente la candidata y los seis candidatos al gobierno del estado de Jalisco, se aprecia un acuerdo político fundamental para atender prioritariamente a las necesidades presupuestales, con lo cual es de esperarse un futuro promisorio en la entidad respecto a los esfuerzos colectivos en contra de la corrupción.

Hasta el 30 de abril de 2018, la Secretaría Ejecutiva no contaba todavía con un estatuto orgánico; sin embargo, como resultado del meticuloso trabajo desarrollado por la secretaria técnica, es de esperarse que en el corto plazo sea aprobado y publicado, con lo cual no solo se dotará de certeza institucional al Sistema sino que, de aprobarse, podría representar la primera referencia de innovación en cuanto al diseño institucional con relación al resto de los sistemas locales en materia anticorrupción.

REFERENCIAS

COMISIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE JALISCO (2017). *Memoria Documental*. Guadalajara, Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco-Contraloría del Estado.

EL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DE MORELOS: ANTECEDENTES Y PROCESO

MEDARDO TAPIA URIBE¹

ROBERTO SALINAS²

ANTECEDENTES

MORELOS PADECE DE MANERA MÁS INTENSA que muchas entidades del país el problema de la corrupción. La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG, 2015) recopiló información entre víctimas de corrupción, sobre “las experiencias de corrupción que sufrió la población al realizar trámites, pagos y solicitudes de servicios públicos, además del contacto con autoridades y servidores públicos.” La ENCIG 2015 encontró que Morelos ocupó el primer lugar nacional en la tasa de prevalencia de corrupción, con 20 092 víctimas por cada 100 mil habitantes, y el quinto lugar nacional en la tasa de incidencia de corrupción por cada 100 mil habitantes, con 29 740 (ENCIG 2016, p. 11). Además, el estado de Morelos, junto con Baja California, ocupan el último lugar en la conservación de un estado de derecho y seguridad, según una evaluación del Instituto Mexicano de la Competitividad (Imco 2016, p. 97). Los casos más recientes de corrupción local nos han revelado, con precisión, los mecanismos de utilización de recursos públicos vinculados al financiamiento ilícito de procesos electorales y de beneficios personales, como en los casos de Chihuahua y Veracruz. Esto ha sido posible investigarlo y procesarlo, ante la alternancia política.

1 Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM.

2 Centro de Investigación Morelos Rinde Cuentas.

En el caso de Chihuahua, en los juicios se ha demostrado que los recursos llegaron a órganos de representación nacional de partidos políticos. Ni la normatividad ni los sistemas de transparencia y rendición de cuentas ni la homologación de prácticas administrativas fueron suficientes para prevenir estos problemas de corrupción. Uno de los patrones que ha evitado que este sistema sea eficaz ha sido la cooptación de diversas instancias implicadas. En Morelos se han hecho este tipo de acusaciones a las entidades locales sobre la cooptación económica para aprobar las iniciativas del ejecutivo estatal; por ejemplo, al poder legislativo local de parte de uno de los propios diputados de la LIII Legislatura. Este capítulo se propone examinar el proceso de construcción del Sistema Estatal Anticorrupción del estado de Morelos, después de la publicación de la reforma constitucional federal.

El 27 de mayo de 2015 se publicó la reforma constitucional federal que crea el Sistema Nacional Anticorrupción. El último párrafo del artículo 113 constitucional señala que “Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción”. Además, este mismo decreto, en su Transitorio Segundo enuncia que el Congreso de la Unión tendrá un año para aprobar las leyes generales del Sistema Nacional Anticorrupción.

En lo que respecta a las entidades federativas, el Transitorio Cuarto señala lo siguiente: “El Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de las leyes generales a que se refiere el Segundo Transitorio del presente Decreto”; es decir, el mandato de los congresistas de la nación era que las entidades federativas y sus congresos debían crear los sistemas locales anticorrupción a partir del 18 de julio de 2016, fecha en que fue expedida la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Finalmente, en el Transitorio Séptimo del mismo decreto se señala que “los sistemas anticorrupción de las entidades federativas deberán conformarse de acuerdo con las Leyes Generales que resulten aplicables, las constituciones y leyes locales”; es decir, los sistemas locales anticorrupción tienen que ser homólogos a lo que establezcan las leyes generales, debiendo esperar a la aprobación de esta ley general.

Estas son las condiciones en las que se inicia el proceso del establecimiento del sistema local anticorrupción en el estado de Morelos. El último párrafo del artículo 113 constitucional señala que “Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción”; además, este mismo decreto, en su Transitorio Segundo, enuncia que el Congreso de la Unión, tendrá un año para aprobar las leyes generales del Sistema Nacional Anticorrupción. Estas leyes establecen las bases para la prevención de actos de corrupción, el diseño y puesta en marcha de políticas públicas integrales para combatir la corrupción, las diversas formas de coordinación entre la federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México y regular los sistemas nacionales y estatal anticorrupción, así como de su Comité Coordinador, su Secretaría Ejecutiva y el Comité de Participación Ciudadana.

Sin embargo, el 10 de junio de 2015, tan solo diez días hábiles posteriores a la publicación de las reformas a nuestra Constitución federal que creaba el Sistema Nacional Anticorrupción, los diputados locales de la LII Legislatura de Morelos presentaron una iniciativa en la que se proponían modificar la constitución local para crear el Sistema Estatal Anticorrupción, aunque los transitorios del decreto federal indicaban que debían esperar a las leyes generales. La iniciativa presentada por los diputados señalaba: “Por todo lo anterior, es menester destacar que el gobierno de la visión que hoy encabezo, se encuentra plenamente convencido en el combate a la corrupción...” (Gaceta Legislativa, 2015, p. 135). Dicho texto permite mostrar que la iniciativa fue elaborada por el gobernador y muy

probablemente por la Consejería Jurídica, cuyo titular, Juan Salazar Núñez, unos días después se convertiría en el fiscal anticorrupción.

En esta iniciativa se creaba el Comité de Participación Ciudadana, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y el Tribunal de Justicia Administrativa. Esta iniciativa contó con el aval de 29 de los 30 diputados locales y el 10 de junio, tres semanas después, fue aprobada por el Congreso, avalada de manera expedita por los municipios, y publicadas las reformas constitucionales el día 11 de agosto en el Periódico Oficial *Tierra y Libertad* 5315. En esta misma fecha se publicó la convocatoria para la designación de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana y de dos magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Sistema Estatal Anticorrupción.

El 18 de agosto del mismo año, el gobernador de Morelos envió al Congreso la terna para ocupar el puesto de fiscal especializado en combate a la corrupción, misma en la que se encontraba su consejero jurídico.

Finalmente, el 28 de agosto –dos días antes de terminar la LII Legislatura– los diputados eligieron de manera directa a los cinco integrantes del Comité de Participación Ciudadana y al fiscal especializado –por supuesto al, para ese momento, exconsejero jurídico del gobernador– y a dos magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa. Estas designaciones se dieron sin tener una ley general del Sistema Nacional Anticorrupción y, mucho menos, una ley estatal anticorrupción. Estos funcionarios ejercieron sus cargos durante 20 meses sin tener una ley que los respaldara en su actuación.

EL PROBLEMA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SISTEMA LOCAL ANTICORRUPCIÓN

Desde diciembre de 2016, organizaciones ciudadanas y cámaras empresariales locales insistieron y presionaron a los diputados locales para que realizaran nuevamente reformas constitucionales en materia de combate a la corrupción, ya que las realizadas en agosto de 2015 no eran

homólogas a las reformas constitucionales federales y al Sistema Nacional Anticorrupción (A. Mata, 2016). Fue así como se realizaron mesas de trabajo durante los meses de febrero, marzo y abril. En ellas, la sociedad civil optó por buscar la homologación de las reformas y leyes locales con las nacionales, teniendo como logro reformas constitucionales adecuadas y las leyes del Sistema Estatal Anticorrupción (apoyados en la ley modelo del Instituto Mexicano para la Competitividad) y de Responsabilidades Administrativas.

La propuesta de los diputados incluía 23 tipos de delitos “no graves”, mientras la Ley General contempla tan solo nueve delitos no graves. La sociedad civil se opuso a ello y a otros cambios contemplados por los diputados locales, por lo que se optó por impulsar una ley de responsabilidades administrativas de Morelos, semejante a la nacional. No fue posible, sin embargo, lograr el cambio del fiscal anticorrupción elegido en 2015. El grupo parlamentario del PRD no quiso destituir al actual y cambiar la forma de elegir al nuevo fiscal en un proceso abierto y transparente. Fue así como se le dejaría concluir su cargo hasta agosto de 2018 (Mata, 2017), y también se planteó que para el nuevo nombramiento se realizaría un procedimiento igual al nacional. Han existido varias denuncias de la cooptación económica del Congreso por el Ejecutivo estatal (información ofrecida por diputado local en entrevista personal).

El 15 de diciembre de 2017, el Congreso del Estado otorgó autonomía a la Fiscalía General, dejando en el transitorio noveno la facultad al gobernador de enviar una terna al Congreso para proponer al fiscal general. La aprobación de la reforma constitucional se dio con la aprobación de la afirmativa ficta (figura creada y eliminada en la actual administración) de 31 de los 33 municipios.

El 18 de febrero de 2018 fue publicada la reforma que otorgaba autonomía a la Fiscalía General. Ese mismo día, a pesar de contar solo con 30 municipios, el gobernador del estado envió la terna para ocupar el cargo de fiscal. También el mismo día, los diputados evaluaron a los candidatos, los entrevistaron, decidieron y tomaron protesta al fiscal. En

abril de 2018 fue adicionado un último párrafo al artículo 79-B de la Constitución de Morelos para facultar al fiscal general de realizar la designación del fiscal anticorrupción.

ANÁLISIS DE LAS INSTITUCIONES DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DE MORELOS

La creación anticipada de instituciones y cargos a modo del Sistema Anticorrupción trajo consigo pérdida de recursos, desconfianza ciudadana e inoperancia del propio sistema que a la fecha no ha iniciado su trabajo por la falta del Comité de Participación Ciudadana.

EL COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El Comité de Participación Ciudadana, junto con el Comité Coordinador y el Comité Rector son los tres integrantes del Sistema Estatal Anticorrupción. El Comité de Participación Ciudadana es uno de los ocho integrantes del Comité Coordinador pero, además, este comité ciudadano lo presidirá a través de uno de sus miembros. El Comité de Participación Ciudadana es también importante porque su presidente dirigirá también el órgano de gobierno de la Secretaría Ejecutiva. Los otros siete integrantes del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Morelos son los titulares de la Auditoría de Fiscalización, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo estatal; así como un representante del Consejo de la Judicatura estatal, el comisionado presidente del Instituto Morelense de Información Pública y Estadística, el magistrado presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del estado de Morelos y un representante común de los contralores municipales del estado. Mediante esta representación y otras obligaciones se establecen los sistemas municipales anticorrupción y se hacen parte a los municipios de los sistemas estatales y nacionales anticorrupción.

Este Comité Coordinador tiene principalmente dos tareas: por una parte, el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas locales de prevención y combate a la corrupción, y establecer los mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Estatal Anticorrupción y del Sistema Nacional Anticorrupción. Entre las facultades del Comité Coordinador se encuentran: elaborar el programa de trabajo anual; el diseño, aprobación y promoción de la política estatal en materia de prevención y promoción de una cultura de la legalidad, elaboración de un informe anual con los resultados y avances del ejercicio de sus funciones y emitir “recomendaciones públicas no vinculantes ante las autoridades respectivas y [darles] seguimiento en términos de esta Ley” (Gobierno del estado de Morelos, 2017, p. 12). La Comisión Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, integrada por un secretario técnico y el Comité de Participación Ciudadana, tiene funciones relevantes para la prevención y el control de faltas administrativas y hechos de corrupción, porque es quien propone al Comité Coordinador los indicadores para medir y dar seguimiento a estos problemas de corrupción, así como la atención de las autoridades a las recomendaciones del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción.

En resumen, el punto de partida previsto en la legislación es el establecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción en 2015 y los sistemas locales anticorrupción de las entidades federativas. Dentro de estas últimas se consideran órganos locales anticorrupción, bien como sistemas municipales anticorrupción o contralorías municipales que podrán gozar de las atribuciones de los sistemas estatales, coordinarse con los mismos y participar en las reuniones mediante un representante.

Este Comité de Participación Ciudadana, creado en el ámbito federal como un medio de participación ciudadana y un enlace con la sociedad civil, quedó manchado con la intervención de los diputados de la LII Legislatura, quienes dos días antes de dejar su cargo, eligieron y tomaron protesta a sus cinco integrantes el 28 de agosto de 2015. Sin embargo nunca realizaron acciones o sesiones, porque no existía una

ley o reglamento que les marcara cuáles eran sus competencias o margen de acción.

Antes de que este Comité pudiera entrar en funciones con la creación de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, publicada el 17 de abril de 2017, los diputados de la LIII detectaron que las reformas constitucionales de 2015 no se ajustaban a las leyes generales del Sistema Nacional Anticorrupción, por lo que realizaron las reformas necesarias para que el Sistema fuera homólogo al nacional.

Fue así como el 7 de abril de 2017 quedó publicada en el Periódico Oficial *Tierra y Libertad* 5487 la segunda reforma constitucional en materia de combate a la corrupción. En esa reforma quedó asentado en la disposición transitoria tercera que “Se dejan sin efecto los nombramientos de los miembros del Comité de Participación Ciudadana del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción” (Mata, 2017). Es así como se abrió el camino para que el Comité de Participación Ciudadana fuera elegido por una comisión de selección de ciudadanos.

Con la publicación de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción se inició el procedimiento para elegir a los nueve integrantes de la Comisión de Selección del Sistema Estatal Anticorrupción (Comisión de Selección SEA Morelos, CSSEAM) mismos que, después de haber sido evaluados y entrevistados, fueron elegidos el 13 de julio de 2017 e iniciaron sus actividades para convocar, evaluar y designar a los cinco integrantes del Comité de Participación Ciudadana, teniendo como plazo el 30 de septiembre del mismo año.

Dicha Comisión de Selección realizó el procedimiento de forma homóloga a la Comisión Nacional (CSSNA), apegados al “libro blanco” (CSSNA, 2017), y dejando evidencia de todos sus procedimientos en la página en plataformas digitales y de redes sociales (CSSEAM).

La Comisión de Selección de Morelos realizó una amplia convocatoria para el Comité de Participación Ciudadana, registrando 50 aspirantes, mismos que fueron evaluados con su documentación y según los criterios establecidos en la ley. Fue así como finalmente el 25 de sep-

tiembre se entrevistaron en sesión pública, transmitida a través de redes sociales, a los 16 finalistas.

El día 30 de septiembre, fecha en que vencía el plazo para que la Comisión de Selección designara a los cinco integrantes del Comité de Participación, se publicó un comunicado (CSSEAM, 2017) en el que informaba que no podía realizar la designación de los cinco integrantes, debido a un juicio de amparo directo promovido contra la disposición transitoria tercera del Decreto 1839, por el que se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, expedida por el Congreso del Estado el 7 de abril de 2017, en la que dejaba sin efecto los nombramientos de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana elegidos en agosto de 2015. Dicho amparo fue promovido por los integrantes del primer Comité de Participación Ciudadana (Calvo, 2016) ante el juez segundo de Distrito en el Estado de Morelos, quien el 8 de mayo de 2017 resolvió: “la suspensión definitiva para que, sin paralizar el procedimiento de designación de los nuevos integrantes del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción del Estado de Morelos [...] solo se suspenda la etapa final, esto es, la designación y otorgamiento de los nuevos nombramientos de los integrantes del Comité referido”.

Las decisiones anticipadas, ventajosas y sin respeto al mandato constitucional, por parte de los diputados de la LII Legislatura de Morelos, al crear el Comité de Participación Ciudadana, la Fiscalía Anticorrupción y el Tribunal de Justicia Administrativa, han generado el retraso del funcionamiento del Sistema Anticorrupción, hasta que el juez de Distrito resuelva quiénes son los legítimos integrantes del CPC: los elegidos en 2015 de forma directa por los diputados o alguno de los que han evaluado los ciudadanos integrantes de la Comisión de Selección de Morelos.

En julio de 2018 fue sobreseído el recurso interpuesto por el primer Comité de Participación Ciudadana, por lo que los miembros de la Comisión de Selección están en posibilidad de nombrar a los integrantes del Comité.

ENTIDAD SUPERIOR DE AUDITORÍA Y FISCALIZACIÓN

El 25 de febrero de 2015, la entonces diputada local, Lucía Meza, presentó una iniciativa para extinguir la Auditoría Superior de Fiscalización del Estado y crear la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización con la justificación de “dotar a dicha entidad de una nueva estructura con autonomía técnica y de gestión, que permitiera la profesionalización, eficiencia y consolidación de la institución responsable del control, vigilancia, fiscalización y auditoría de los recursos públicos”. Al mismo tiempo, se implementa el Servicio Profesional de Auditoría, con el propósito de regular el ingreso, permanencia y promoción del personal de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización, que permita una eficaz profesionalización de los funcionarios que laboran en el desarrollo de tan delicadas tareas.

A finales del año 2014 el auditor manifestó que tenía dificultades para obtener del gobierno estatal la información sobre el uso de recursos (Venegas, 2014) del crédito ejercido por el gobierno del estado de Morelos por un crédito de 2 800 millones de pesos, contratados en diciembre del año 2013. La presión ejercida por el incumplimiento en la entrega de la información de parte de la Secretaría de Hacienda, parecía encontrar un respiro al momento de eliminar la ASF en mayo del año 2015, dejando fuera al auditor Luis Manuel González Velázquez y dar paso al nuevo auditor, del que se ha cuestionado que de manera sorpresiva determinó que el uso de recursos del crédito mencionado había sido ejecutado de forma favorable con observaciones menores.

Con la nueva ESASF, diversos actores políticos han señalado que es usada como instrumento de presión para alcaldes que pretenden votar en contra las reformas constitucionales propuestas por el ejecutivo estatal.

En su portal de transparencia <http://esaf-morelos.org/> la entidad superior de Auditoría no tiene actualizados los informes de las auditorías realizadas. La información más reciente es la realizada a siete instituciones públicas en 2014.

Con información proporcionada por la auditoría se conoce que no ha entregado ningún informe general de la cuenta pública del Ejecutivo estatal desde 2012 hasta 2016 (CIMRC, 2017), incluso solo ha concluido siete auditorías del mismo número de instituciones públicas de los años 2012 a 2016. El estado de Morelos tiene 178 instituciones con posibilidad de auditar cada año; de ellas, las auditorías realizadas y concluidas corresponden tres a municipios, dos al Poder Ejecutivo estatal y dos al Poder Judicial (CIMRC, 2018).

LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN COMBATE A LA CORRUPCIÓN

La Fiscalía, que ocupa Juan Salazar Núñez, fue creada en la reforma constitucional publicada el 11 de agosto de 2015, cuando era consejero jurídico del gobernador, y que formó parte de la terna que envió el gobernador Graco Ramírez Garrido Abreu, el 18 de agosto del mismo año, quedando elegido por el Congreso Estatal el 28 de agosto y surtiendo efecto rápidamente con su publicación, el 29 del mismo mes y año.

El 9 de marzo de 2016 se publicaron en el Periódico Oficial *Tierra y Libertad*, número 5378, las reformas a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del estado, en la que se le daba independencia orgánica.

Al igual que el Comité de Participación Ciudadana, la Fiscalía Anticorrupción tuvo 20 meses sin un marco normativo que le permitiera actuar, debido a que no había aún leyes del Sistema Anticorrupción. Acceder a información pública de la Fiscalía fue complicado, ya que con fecha 14 de diciembre de 2016 se le solicitó información sobre sus actividades, su programa operativo, las acciones investigadoras que realiza y el ejercicio de sus recursos. La respuesta de la Fiscalía fue que, efectivamente, era sujeto obligado, pero como no tenía unidad de transparencia, no estaba en posibilidad de responder a la solicitud.

Fue hasta 18 meses después de su creación que su unidad de transparencia quedó formada. A esta fecha son tres los casos de acciones legales que la Fiscalía ha emprendido en contra de funcionarios públicos, pero

solo uno de ellos, el exalcalde de Cuautla, sigue su proceso en prisión; el exalcalde de Temixco (Tonantzin, 2017), Miguel Ángel Colín, fue exonerado de las acusaciones, ya que el juez consideró que la Fiscalía no acreditó su responsabilidad en el desvío de recursos y, recientemente, el rector de la Universidad Autónoma del Estado no fue vinculado a proceso, debido a que el juez consideró una incongruencia entre la formulación de la imputación y la carpeta de investigación (Miranda, 2017).

El cargo del fiscal anticorrupción termina el 28 de agosto del año 2018, debido a la reforma de abril de 2018. El nuevo fiscal será designado de forma directa por el fiscal general (elegido por terna del gobernador en febrero de 2018).

EL INSTITUTO MORELENSE DE INFORMACIÓN PÚBLICA Y ESTADÍSTICA (IMIPE)

Actualmente el instituto encargado de la transparencia vive una crisis de funcionalidad que repercute en garantizar el derecho de acceso a la información de los ciudadanos que hace uso de la consulta a través de las plataformas digitales. El método para elegir a los comisionados sigue siendo el mismo que en el resto del país, a través de supuestas convocatorias públicas que terminan en designaciones del grupo parlamentario y que se resuelven como cuotas partidistas. Si bien la militancia partidista no es motivo de impedimento para ocupar un cargo en el Instituto de Transparencia, sí se puede demostrar que la designación de los comisionados se realiza con base en cuotas políticas entre las tres principales fuerzas políticas (PRI, PAN y PRD), simulando un proceso de convocatoria, evaluación y selección de los mejores perfiles que dirigirán el IMIPE y que no necesariamente corresponde al mejor perfil para ocupar el cargo. Al llegar al mismo, los comisionados del instituto han elegido a familiares de los diputados que participaron en su designación.

En junio de 2015 los comisionados del instituto clasificaron toda la información financiera del ejercicio fiscal 2014, ya que detectaron irre-

gularidades en la administración y presentaron una denuncia ante la Procuraduría General del Estado. A pesar de que el artículo 115 de la Ley General de Información Pública señala que no se puede clasificar información en casos de corrupción. Al 30 de enero de 2018, el IMIPE reportó (CIMRC, 2018) que tenía pendiente por concluir tres recursos de inconformidad del año 2014 y 15 del año 2015, por lo que muestra las deficiencias para cumplir con el derecho al acceso a la información, pudiendo tardar hasta cuatro años o más en la conclusión de los recursos.

LA CONTRALORÍA ESTATAL

Actualmente esta posición es ocupada por una funcionaria, quien hasta el 27 de septiembre de 2016 ocupó el cargo de secretaria de Hacienda y, a partir del 17 de enero de 2017, ocupa el cargo de contralora. Esta designación sorprendió a la clase política y en especial a la ciudadanía, debido a que será la funcionaria quien se encargará de auditar sus propias funciones durante el periodo que ocupó en la Secretaría de Hacienda. Su actuación sigue siendo cuestionada por el uso de recursos del crédito de 2 800 millones de pesos contratados en diciembre de 2013 y que, al menos durante su gestión como contralora, se espera que no se sancione a sí misma.

A la publicación de la Ley General del SNA, la LII Legislatura del Congreso de Morelos en 2015, a pesar de no contar con Ley Secundaria Federal, no solo aprobó reformas de la Constitución de Morelos para la creación del Sistema Estatal Anticorrupción, sino que además integró el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción con los decretos 2759 y 2763, de agosto de 2015. Este Comité de Participación Ciudadana quedaría aparentemente sin efecto con la aprobación de la LGSNA en 2016 y la LSAEM en las reformas constitucionales de 2015 y 2017. Sin embargo, los miembros de este Comité de Participación Ciudadana, integrado en 2015 por la LII Legislatura del Congreso de Morelos, se ampararon y evitaron que entrara en funciones un nuevo Comité

de Participación Ciudadana y el nuevo Sistema Estatal Anticorrupción. Este nuevo Comité de Participación Ciudadana se había integrado en 2018, siguiendo el procedimiento que establecen las leyes nacional y estatal: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Morelos.

EL RETO DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN EN MORELOS

En esta situación, el Sistema Estatal Anticorrupción de Morelos no se ha puesto en marcha por el amparo solicitado por el Comité de Participación Ciudadana nombrado por la LII Legislatura en 2015. Sin embargo, a reserva de la decisión de los tribunales locales y a pesar de que se siguieron al pie de la letra las reglas para el nombramiento del nuevo Comité de Participación Ciudadana, la ciudadanía ha reclamado sobre los antecedentes de los nuevos integrantes que no garantizan una actuación libre de conflictos de intereses políticos, como refiere Hernández Colorado: “Las entidades federativas pueden aprovechar los sistemas estatales anticorrupción para, paradójicamente, propiciar más corrupción con nombramientos de individuos con intereses políticos en conflicto. Se han dado casos en los que los gobiernos están previendo la creación de sistemas estatales anticorrupción a modo; es decir, que blinden y protejan a los gobernantes en turno” (Hernández C. y L. Veloz M, 2017, p. 54). Este “blindaje” no es nuevo porque se está haciendo a través del Congreso con la ratificación de las propuestas del ejecutivo estatal para el fiscal. “El gobernador de Morelos, Graco Ramírez, echó mano de su mayoría en el Congreso del Estado, que aprobó reformas a la Constitución local y a la Ley Orgánica del Poder Judicial, ‘para imponer un fiscal carnal que encubra la corrupción de su gobierno’, denunció la diputada federal morelense del PAN, Emma Margarita Alemán.” Lo mismo declaró la diputada federal del PRI Mazari Espín (V. Chávez, V. Bacaz, 2017). Además, de esto el Congreso del Estado

aprobó un presupuesto especial para el fiscal de Morelos, nombró dos consejeros más para el IMIPE y dos magistrados más para el Tribunal Administrativo. Amén de la sesión del Congreso planteada después de las 12:00 de la noche para autorizar al Ejecutivo más deuda pública. La Barra de Abogados de Morelos anunció que interpondrá “un amparo a la reforma al artículo que nombra a un titular de Fiscalía General del Estado, por un periodo de nueve años [...] a su sobrino político, Javier Pérez Durón” (V. Bacaz, 2017). Este tipo de nombramientos de los gobernadores salientes de Veracruz y Chihuahua fueron rechazados por la Suprema Corte de Justicia. Sin embargo, son una evidencia de que la normatividad, la transparencia y la rendición de cuentas de un Sistema Nacional y un Sistema Estatal Anticorrupción necesitan de considerar estos “blindajes” de los gobernantes.

REFERENCIAS

- BACAZ, V. (2017). “Interpondrán amparo contra fiscal carnal de Graco”, *El Financiero*. Diciembre 20.
- CALVO, M. (2016). <https://www.launion.com.mx/morelos/politica/noticias/99538-consejeros-anticorrupcion-anuncian-que-defenderan-su-cargo.html>. Consultado en julio de 2018.
- . (2016). <https://www.launion.com.mx/morelos/politica/noticias/106648-paraliza-juez-renovacion-de-comite-de-participacion-ciudadana-de-sea.html>. Consultado en julio de 2018.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (2016). *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*. Ciudad de México.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN MORELOS RINDE CUENTAS (CIMRC) (2017). Respuesta a la solicitud de información del Centro de Investigación Morelos Rinde Cuentas, folio 877217, noviembre.
- CIMRC (2018). Respuesta a la solicitud de información del Centro de Investigación Morelos Rinde Cuentas, folio 877217 y respuesta al recurso de revisión RR/004/2018-II de febrero de 2018.

- (2018). Respuesta a la solicitud de información del Centro de Investigación Morelos Rinde Cuentas, folio 59018.
- CHÁVEZ, V. y V. Bacaz (2017). “PAN y PRI acusan de blindaje a Graco con un fiscal carnal”, *El Financiero*. Ciudad de México, 20 de diciembre.
- CSSEAM (2017). <http://www.comisionseamorelos.mx/noticias/comunicado-8.pdf>. Consultado en julio de 2018.
- (2018). <http://www.comisionseamorelos.mx/>. Consultado en julio.
- (2018). <https://twitter.com/ComisionSEAMor>. Consultado en julio.
- (2018). https://www.facebook.com/ComisionSEAMorelos/?ref=br_rs. Consultado en julio.
- CSSNA (2017). <http://comisionsna.mx/2017/06/29/libro-blanco/>. Consultado en julio de 2018.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (2016). “Resultados de la tercera encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental (ENCIG) 2015”, Boletín de prensa núm. 246/16, mayo 25, Aguascalientes.
- GACETA LEGISLATIVA del 10 de junio de 2015, LII Legislatura, año 3, núm. 136.
- IMCO (2016). *Índice Estatal de Competitividad 2016. Un puente entre dos Méxicos*. Consultado en noviembre.
- HERNÁNDEZ C., J. y L. Veloz M. (2017). “Los sistemas nacionales. La propuesta mexicana de cambios normativos e institucionales para la transparencia, rendición de cuentas y el combate a la corrupción”, M. Merino H., J. Hernández C., E. Avilés O. *Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. El municipio en la encrucijada*, Comunidad PIRC/Conacyt/CIDE-Mocorito/PFCE/Universidad de Occidente, Ciudad de México, pp. 37-55.
- MATA, A. (2016). <https://www.launion.com.mx/morelos/politica/noticias/98509-asociacion-pide-al-congreso-participar-en-la-integracion-del-sistema-estatal-anticorrupcion.html>. Consultado en julio de 2018.
- (2017). <https://www.launion.com.mx/morelos/politica/noticias/104884-piden-a-diputados-reponer-nombramiento-de-fiscal-anticorrupcion.html>. Consultado en julio 2018.

- (2017). <https://www.launion.com.mx/morelos/politica/noticias/102816-los-diputados-aprobaron-la-permanencia-del-fiscal-anticorrupcion.html>. Consultado en julio 2018.
- MIRANDA, J. (2017) <http://www.eluniversal.com.mx/estados/por-error-rector-de-la-uaem-libra-vinculacion-proceso>. Consultado en julio de 2018.
- TONANTZIN, P. (2017). <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/04/27/1160275>.
- VENEGAS, S. (2014). <http://conurbados.com/morelos/2014/asf-presenta-recurso-legal-para-que-entrega-de-informacion-de-ejecutivo-avance/>. Consultado en julio de 2018.

LA INOPERANCIA APRENDIDA: EL SISTEMA LOCAL ANTICORRUPCIÓN EN NAYARIT

LOURDES C. PACHECO LADRÓN DE GUEVARA¹

INTRODUCCIÓN

SE DICE QUE EN MÉXICO LA CORRUPCIÓN DEL ESTADO es un asunto cultural, el “aceite para que funcione el engranaje de la política”. Estudios históricos han constatado que la corrupción fue parte del funcionamiento de la sociedad virreinal. Todo ello ha creado el espejismo de que la corrupción es necesaria y, sobre todo, que el sistema político/económico no puede funcionar sin la corrupción.

Debemos preguntarnos si la división de poderes del modelo republicano tiene sentido como mecanismo de control mutuo entre poderes, o si cada uno de los poderes se ha rendido ante la fidelidad partidaria. Efectivamente, no importa la normatividad de división de los poderes públicos referida a controles, lo que ha funcionado realmente es que los miembros de los poderes pertenecen a un solo partido político al que le deben lealtad. Junto con ello, la ficción de la independencia respecto de Poder Ejecutivo, ha dado por resultado un sistema de falencias cuyo resultado es el ambiente de impunidad ante el desfalco sistemático al erario público por parte de los miembros de la clase política en el país.

¿Cuál es el entramado de la corrupción/impunidad en el país? Muy posiblemente lo sea la obtención de beneficios colectivos e individuales a partir del poder. Esto no es nada nuevo, por lo que quiero poner de manifiesto que la obtención del poder ha anulado la postura republicana de desear establecer un modelo de gobierno en beneficio de la pobla-

1 Universidad Autónoma de Nayarit.

ción, porque los que primero se benefician son los que arriban al poder. ¿Por qué cada vez la sociedad mexicana es más pobre y desigual mientras que la clase política comparte los privilegios con amigos, familiares, favoritos del presidente en turno o de los gobernadores en los estados? El personalismo ha quitado el lugar al profesionalismo porque el primero se basa en fidelidades, el segundo, en reglamentos.

Arribar al poder es acceder a los dineros públicos. Establecer los destinos de esos recursos entraña poderes de demiurgo, porque transforma paisajes, vidas de las personas, cancelan oportunidades y abren otras. Pero, sobre todo, una parte del dinero público se convierte en dinero privado bajo un sistema de complicidades cuyo eje consiste en socializar el dinero en un sistema de reparto que permita a la clase política seguir en el poder. Todo ello ha creado un Estado sin temor de ley ni del demonio. Una clase política patrimonialista sin más límite que el arca a su alcance.

Ante ello, México incursionó en el establecimiento de un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) que requería el establecimiento de sistemas locales anticorrupción (SLA). Lo que ha ocurrido en Nayarit, es lo siguiente.

EL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA LOCAL ANTICORRUPCIÓN EN NAYARIT

El 27 de mayo de 2015 se publicó la reforma constitucional que creó el Sistema Nacional Anticorrupción. Un año después, en julio de 2016, se aprobó el paquete de reformas correspondiente al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) que suponía la creación de 32 Sistemas Locales Anticorrupción (SLA) cuyas actuaciones permitirían crear un Sistema Nacional y no solamente realizar réplicas a las legislaciones estatales o crear microsistemas estatales anticorrupción.

Derivado de lo anterior, en Nayarit, el 18 de octubre de 2016 se publicó el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, en

materia de disciplina financiera y combate a la corrupción. A partir de ello, se publicaron las siguientes reformas a las leyes locales en materia de responsabilidades y anticorrupción:

Nayarit. Normatividad del Sistema Local Anticorrupción

NÚM.	FECHA	DESCRIPCIÓN
01	27/05/2015	Creación del SNA
02	05/10/2016	Decreto de reformas a la Ley Electoral del estado de Nayarit
03	05/10/2016	Ley de Justicia Electoral para el estado de Nayarit
04	21/12/2016	Ley del Sistema Local Anticorrupción del estado de Nayarit
05	21/12/2016	Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del estado de Nayarit
06	27/12/2016	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del estado de Nayarit
07	11/02/2017	Decreto de reformas a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del estado de Nayarit
08	11/02/2017	Decreto de reformas a la Ley Orgánica de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del estado de Nayarit
09	11/02/2017	Decreto de reformas a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Nayarit
10	04/04/2017	Decreto por el que se integra la Comisión de Selección que a su vez elegirá al Comité de Participación Ciudadana del Sistema Local Anticorrupción
11	22/03/2017	Decreto de reformas a la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Nayarit
12	25/04/2017	Decreto de reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial del estado de Nayarit
13	09/05/2017	Decreto de reformas a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del estado de Nayarit
14	17/05/2017	Decreto de reformas a la Ley de la Administración Pública Paraestatal del estado de Nayarit

(Continúa)

NÚM.	FECHA	DESCRIPCIÓN
15	31/05/2017	De reformas a la Ley de Obra Pública del estado de Nayarit
16	31/05/2017	De reformas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios y Almacenes del estado de Nayarit
17	20/06/2017	De reformas a la Ley Municipal para el estado de Nayarit

Con la modificación a las distintas legislaciones, se consideró que Nayarit cumplía con las introducciones al marco legislativo local, por lo que parecía una entidad que realizaba los pasos para llevar a cabo la creación del Sistema Local Anticorrupción.

Consecuentemente con lo anterior, el 17 de febrero de 2017, el Congreso del Estado emitió la convocatoria para integrar la Comisión de Selección que, a su vez, elegiría al Comité de Participación Ciudadana del Sistema Local Anticorrupción (Congreso del Estado de Nayarit, febrero 2017).

Los integrantes de la Comisión de Selección fueron nombrados mediante Decreto del 3 de abril de 2017 (Congreso del Estado de Nayarit, 2017 abril): María Luisa Soto Ceja, Félix Omar Hernández Espinoza, Antonio Simancas Altieri, Hugo Armando Palafox Ramírez, Humberto Lomelí Payan, Samuel Hernández Salazar, Gastón Pérez Casillas, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Salvador Valdez Balbuena.

Para el 20 de julio de 2017 se consideraba que Nayarit era una de las dos entidades que habían cumplido con el plazo que se otorgó a las entidades federativas para la instalación del Sistema Local Anticorrupción; sin embargo, la operatividad del sistema no fue realizada con todos los elementos necesarios debido a que, a pesar de que se nombró a los integrantes del Comité de Participación Ciudadana del SLA, no se avanzó en cumplimentar todos los nombramientos necesarios, así como en establecer la instancia necesaria para ello.

De acuerdo con lo establecido en los plazos correspondientes, la Comisión designó a las siguientes personas como miembros del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Local Anticorrupción, quienes rindieron protesta el 26 de septiembre de 2017, en sesión pública ordinaria del Congreso Estatal de Nayarit:

INTEGRANTE		DURACIÓN
José Luis Anaya Ríos	Licenciatura en Derecho por la Universidad Autónoma de Nayarit; doctor en Derecho; agente del Ministerio Público (2005-2012); abogado litigante y profesor universitario.	5 años
Jessy Caraly Gómez López	Licenciada en Derecho egresada de la Universidad de Guadalajara en 2005. Trabajó en el Ayuntamiento de Tepic en la Consejería Jurídica, como encargada de la Dirección Contenciosa.	4 años
Juan Carlos Flores Chávez	Licenciatura en Derecho por la Universidad Autónoma de Nayarit. Fue secretario auxiliar del procurador general de Justicia, José Luis López Ramírez; laboró en la Secretaría Particular del gobierno del Estado; fue dictaminador de inspección en la delegación de la Procuraduría Federal del Consumidor; representante legal de la CFE; subdirector de Becas de la UAN; asesor jurídico de la Dirección de Prevención y Readaptación Social y abogado litigante.	3 años
César Delgadillo Gutiérrez	Contador Público. Fue dirigente de la Confederación de Organizaciones Populares (CNOP) Nayarit; tesorero de la Presidencia Municipal de Tepic. Su hermano formó parte de la Comisión de Selección del Comité de Participación Ciudadana.	2 años
José Pilar Navarrete Zavala	Licenciatura como contador público y auditor por la Universidad Autónoma de Nayarit; cuenta con un despacho en Tepic; brinda servicios de auditoría al gobierno de Nayarit, ya que está registrado como proveedor.	1 año

Posteriormente, en noviembre de ese mismo año, José Pilar Navarrete Zavala fue electo presidente del Comité Coordinador del SLA, integrado por la Auditoría Superior del Estado, la Secretaría de la Contraloría, el Poder Judicial, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Transparencia y Acceso a la Información y el fiscal especializado ante la corrupción.

Sin embargo, no se llevó a cabo el procedimiento para nombrar al fiscal anticorrupción. En parte, la explicación de ello estriba en que Nayarit tuvo elecciones para renovar al gobierno local en 2017, proceso a través del cual se eligió a un nuevo gobernador, veinte presidentes municipales y 30 diputados locales, además de regidores y síndicos. El proceso introdujo un espacio de espera para la consolidación del Sistema Local Anticorrupción, que todavía en abril de 2018 no concluía.

El 10 de marzo de 2018, Jessy Caraly Gómez López renunció a seguir formando parte del Comité de Participación Ciudadana, debido a la carencia de recursos para operar, por lo que el 22 del mismo mes, el Congreso del Estado emitió la convocatoria para cubrir esa vacante. Aunque la convocatoria señala que la última etapa de la selección concluye el 25 de mayo, hasta el momento de la elaboración de este documento no se ha electo a un nuevo integrante.

SITUACIÓN DEL SLA EN NAYARIT

Además de lo anterior, aunque se consideraba que para abril de 2018 el Sistema Local Anticorrupción tenía que estar funcionando, ello no ocurrió debido a que, como se ha explicado líneas arriba, no se ha realizado el nombramiento del fiscal anticorrupción, lo que a su vez ha impedido que se le otorguen los cinco millones de pesos destinados a su operación (Benítez 2018). El Comité de Participación Ciudadana tampoco ha contado con un local para reunirse ni con infraestructura para llevar a cabo sus funciones.

Para el Instituto Nacional de Transparencia, la falta de nombramiento del fiscal, por parte del Congreso de Nayarit, la dotación del presupuesto

al Secretariado Ejecutivo y la resolución pronta de una integrante del Comité de Participación Ciudadana, son obstáculos que han impedido el funcionamiento del SLA, de acuerdo con lo establecido en la normatividad.

Ambos nombramientos, la sustitución de la consejera Jessy Caraly Gómez López y el nombramiento del fiscal no se han llevado a cabo. De acuerdo con comunicación informal, todo ello se llevará a cabo después del 1 de julio de 2018, una vez que haya transcurrido la jornada electoral federal.

La paradoja del Sistema Local Anticorrupción de Nayarit es que el actual presidente, José Pilar Navarrete Zavala, prácticamente termina su periodo sin haberlo ejercido. A su vez, deberá lanzarse la convocatoria para elegir a su sucesor. Ello habla de una entidad donde lo inaudito se vuelve normal: se establecen sistemas con imposibilidad real de funcionar. Con ello, la sociedad civil se ve ahogada en los intrincados mundos de la legalidad, sin que se logre tener legitimidad y, mucho menos, operatividad.

Lo anterior porque parece que basta con agregar a las comisiones y comités el adjetivo de *ciudadano* para suponer que tendrán la suficiente distancia frente al poder para convertirse en órganos autónomos capaces de iniciar acciones frente a quienes detentan el poder. En la práctica, se eligen personas que de distintas maneras tienen o han tenido vínculos con la autoridad y que, por sus simpatías políticas, pueden ser *adecuadas* para la función. Se trata de personas sin conflictividad política, provenientes de una sociedad civil sin posturas realmente ciudadanas o confrontativas, que se vuelven ideales para la etapa actual de la –políticamente correcta– ciudadanización.

En Nayarit, las personas electas, tanto para la Comisión de Selección como para el Comité de Participación Ciudadana, están lejos de distinguirse como forjadores de opinión, intelectuales o, al menos, como personas con distancia frente al poder.

¿Qué resulta de todo esto? La experiencia de ciudadanizar en México se ha convertido en una manera de no cambiar el estilo de gober-

nar, porque en la etapa transicional del partido único a la alternancia de partidos políticos, pareciera que los órganos ciudadanos podrían garantizar una permanencia de las instituciones convertidas en observatorios de quien gobierna. Nada más lejos de la realidad porque la ciudadanización ha sido el proceso por el cual se continúa la subordinación de las instituciones que antes estuvieron bajo el mandato del poder o las de nueva creación.

La ciudadanización de diversos organismos se ha planteado como la solución a la desconfianza de la intervención del poder en el ejercicio del poder. Ser juez y parte, sin contrapesos, se ha considerado el principal hoyo negro de la democracia mexicana. De ahí que sacar a determinados organismos de la órbita del poder parecía una solución posible a la corrupción e impunidad en México. Pero el poder rápidamente aprendió a simular la ciudadanización, obstaculizar a los grupos ciudadanos que realmente podían convertirse en interlocutores de la función pública y, con ello, anular en la práctica los beneficios de la supuesta ciudadanización.

El postulado de la ciudadanización está lejos de pretender un co-gobierno de la ciudadanía con las autoridades electas. Solamente pretende establecer ámbitos de la función pública no cooptados por partidos políticos cuyos acuerdos estén por encima del cumplimiento de las normas de la función pública. Se trata de establecer organizaciones capaces de advertir desviaciones de la propia función y, en su caso, ejercer correctivos a tiempo. Desde luego que ello debería ser una capacidad del propio poder a través del mecanismo de evaluación de políticas, pero, como se sabe, en México ha sido políticamente imposible.

El actor principal del SLA en Nayarit ha sido, sin duda alguna, el Congreso del Estado, en quien recae casi todo el protagonismo para decidir el rumbo del propio sistema. El momento que ha influido, tanto en el diseño como en el procedimiento de operación, fue el relevo de los poderes Ejecutivo y Legislativo en Nayarit, que prácticamente llevó a suspender el establecimiento del SLA. Posteriormente, el tiempo del aprendizaje

de la nueva clase política se ha convertido en un lapso de espera para el sistema que continúa hasta junio de 2018.

REFLEXIONES SOBRE EL FUTURO DEL SLA

Es difícil pensar que quienes se han beneficiado de la corrupción/impunidad en México establezcan las bases para la desaparición de ese *modus operandi* del que se han beneficiado. Es cierto que la sociedad civil ha encabezado diversas acciones que se han colocado en el imaginario social como intolerables. Es, justamente, la apología de la corrupción/impunidad, los excesos y no su funcionamiento *normalizado*, lo que ha ocasionado el establecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción.

Pero, aunque el modelo del SNA contenía las bases para empezar a diseñar mecanismos de control a la clase política, la implementación en las entidades federativas ha corrido con suerte diversa. En Nayarit no se ha logrado implementar el SLA, destinar los recursos necesarios para su funcionamiento ni el espacio en el cual deberá operar. Uno de los nudos conflictivos de ese proceso es la falta de nombramiento del fiscal anticorrupción. Quizá porque el nombramiento marcará la filiación del titular del Sistema, ya sea a partir de su cercanía o lejanía con el gobernador, la pertenencia a un grupo político o simplemente por las características de sus actividades previas.

Todo ello se complica en una entidad federativa donde la sociedad política ha cooptado prácticamente toda la vida social, de tal manera que es prácticamente imposible encontrar personas con perfiles para puestos en los que lo que se requiere son actuaciones a partir de una ética republicana en la que los dineros públicos deben tener como fin la justicia, pensada y orientada para fines comunitarios, capaces de contrarrestar las fuerzas del mercado, el deterioro social y la devastación territorial.

Es posible pensar que el SLA pueda tener una organización completa para iniciar su operación en el corto plazo, esto es, después de las elecciones federales de 2018. Lo que no es posible augurar es su funcio-

namiento de acuerdo con los parámetros esperados para este tipo de organismos. Ello, porque la forma de reclutamiento de los integrantes, la falta de oportunidad de dotarlos del financiamiento necesario y la infraestructura, se convertirán en obstáculos reales a su funcionamiento.

Por ello, el establecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción, con sus correspondientes sistemas locales, nace con el síndrome de inoperancia aprendida, algo común en el *modus operandi* del sistema político en México.

REFERENCIAS

- BENÍTEZ, MILDRA (2018). "Fracasa Sistema Local Anticorrupción", *Realidades*, Tepic, disponible en <http://realidadesperiodico.com/fracasa-sistema-local-anticorrupcion/>. Recuperado el 7 de marzo.
- CONGRESO DEL ESTADO DE NAYARIT (2017). Convocatoria para integrar la Comisión de Selección del SLA, disponible en <http://189.194.63.106/sisparlamentario/iniciativas/1490106831.pdf>.
- CONGRESO DEL ESTADO DE NAYARIT (2017). Decreto que designa a los integrantes de la Comisión de Selección que en un momento posterior elegirá al Comité de Participación Ciudadana del SLA.
- NNC.MX (2017). "Queda constituido el Comité del Sistema Local Anticorrupción", *NNC.mx*, disponible en <http://nnc.mx/articulo/Nayarit/queda-constituido-el-comit%C3%A9-del-sistema-local-anticorrupci%C3%B3n/1510776693>.

SISTEMA LOCAL ANTICORRUPCIÓN: EL CASO DE NUEVO LEÓN

EVELYN M. GUZMÁN ROJAS¹

INTRODUCCIÓN

COMO BIEN QUEDA ESTABLECIDO EN LA LEY General del Sistema Nacional Anticorrupción, los sistemas locales anticorrupción deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes a las del Sistema Nacional, lo que implica generar mecanismos, a fin de tener acceso a la información pública necesaria, adecuada y oportuna para el mejor desempeño de sus funciones; emitir recomendaciones, políticas públicas e informes; asimismo, deben contar con atribuciones y procedimientos adecuados para dar seguimiento a las recomendaciones, informes y políticas que emitan.

El 19 de julio de 2017 fue la fecha límite para expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas necesarias para establecer los sistemas locales anticorrupción. El presente documento pretende ilustrar los avances alcanzados en la entidad de Nuevo León en esta materia.

PROCESO LEGISLATIVO

En cuanto a las adecuaciones normativas necesarias para conformar el andamiaje legal del Sistema Estatal Anticorrupción, Nuevo León está en proceso de armonización con las leyes generales. De acuerdo con la información publicada por el Sistema Nacional Anticorrupción sobre

1 Centro de Investigación y Docencia Económicas.

los sistemas locales anticorrupción,² el caso de Nuevo León presenta una armonización legislativa completada en su mayoría.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, con la reforma constitucional que se realizó al artículo 109,³ establece las directrices bajo las cuales debe implementarse el Sistema Estatal Anticorrupción, por lo que instituye que será la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes para la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como para la fiscalización y control de recursos públicos. El Sistema se regirá por los principios de transparencia y máxima publicidad.

Con la finalidad de dar cumplimiento a ello se crearon la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León⁴ y la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León.⁵

Por su parte, la Ley de Justicia Administrativa para el estado y municipios de Nuevo León, tuvo una reforma⁶ con la finalidad de definir el funcionamiento y conformación del Tribunal de Justicia Administrativa, por lo que se adicionó un segundo párrafo al artículo primero, a fin de establecer este órgano competente, a través de la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas, para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilida-

2 Sistemas locales anticorrupción, disponible en <http://sna.org.mx/SistemasLocales/>.

3 *Periódico Oficial*, Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, viernes 14 de abril de 2017, disponible en http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia_2015/Archivos/AC_0001_0007_00164015_000001.pdf.

4 *Periódico Oficial*, Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, jueves 6 de julio de 2017, disponible en http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia_2015/Archivos/AC_0001_0007_00165190_000001.pdf.

5 *Periódico Oficial*, Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, miércoles 6 de diciembre de 2017, disponible en http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia_2015/Archivos/AC_0001_0007_00165965_000001.pdf.

6 *Periódico Oficial*, Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, viernes 19 de enero de 2018, disponible en http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia_2015/Archivos/AC_0001_0007_00166084_000001.pdf.

des administrativas que la ley determine como graves o que constituyan hechos de corrupción.

En lo que respecta a la legislación en materia de responsabilidades administrativas, aún no se cuenta con este instrumento como tal. El 28 de febrero de 2018, la Contraloría y Transparencia Gubernamental de Nuevo León, presentó ante la Oficialía de Partes del Congreso local una iniciativa de Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Nuevo León, acorde a los cambios realizados a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.⁷

En el mismo sentido, no se han realizado las reformas a las leyes: Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León, Ley de Fiscalización Superior del Estado de Nuevo León, y al Código Penal del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

CUADRO 1. Marco normativo de los sistemas Nacional y Estatal Anticorrupción

NORMATIVIDAD FEDERAL	NORMATIVIDAD ESTATAL
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 113	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, artículo 109
Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción	Ley del Sistema Anticorrupción del estado de Nuevo León
Ley General de Responsabilidades Administrativas	Iniciativa de Ley de Responsabilidades Administrativas del estado de Nuevo León
Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa	Ley de Justicia Administrativa para el estado y municipios de Nuevo León
Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación	Ley de Fiscalización Superior del estado de Nuevo León (sin reformar todavía)

7 “Propone Nuevo León reforma a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, Secretaría de la Función Pública, Sala de prensa (28-02-2018), disponible en <http://www.comisioncontralores.gob.mx/2017/sala-de-prensa/noticias/615-propone-nuevo-le%C3%B3n-reforma-a-la-ley-de-responsabilidades-de-los-servidores-p%C3%BAblicos.html>.

(Continúa)

NORMATIVIDAD FEDERAL	NORMATIVIDAD ESTATAL
Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, reforma al artículo 9 y adiciones al artículo 10 Bis. "Fiscalía especializada en delitos relacionados con hechos de corrupción"	Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del estado de Nuevo León
Código Penal, reforma al Título Décimo "Delitos por hechos de corrupción", Capítulos I-XIII	Código Penal del Estado Libre y Soberano de Nuevo León (sin reformar todavía)
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reforma al artículo 37	Ley Orgánica de la Administración Pública del estado de Nuevo León (sin reformar todavía)

FUENTE: elaboración propia con base en la revisión del marco legal del sistema anticorrupción.

CONFORMACIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA LOCAL ANTICORRUPCIÓN, NUEVO LEÓN

Como bien queda instituido en el marco normativo, y tal como lo señala el artículo 7 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), el Sistema Nacional Anticorrupción estará integrado por las siguientes instancias:

1. Los integrantes del Comité Coordinador
2. El Comité de Participación Ciudadana
3. El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y
4. Los sistemas locales, quienes concurrirán a través de sus representantes

En lo que respecta a la conformación de la estructura del Sistema Estatal Anticorrupción en Nuevo León, la entidad ya cuenta con Comité Coordinador.⁸

COMITÉ DE SELECCIÓN

El Comité de Selección del Sistema Estatal Anticorrupción en Nuevo León quedó formalmente instalado el 27 de noviembre de 2017. Dicho Comité está conformado por nueve integrantes, encargados de hacer una preselección de los candidatos a las fiscalías General, Anticorrupción y Especializada en Delitos Electorales. Además, deberán seleccionar a los integrantes que conformarán el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción.

Los integrantes del Comité de Selección son: Marcela Chavarría, de la Universidad de Monterrey; Salvadora Peña Warden, del Consorcio Educativo Warren; Joaquín Ramírez de la Cerda, de la Facultad de Derecho de la UANL; María Genoveva Saldaña Leal, de la Universidad Americana del Noreste; Pedro Rubén Torres Estrada, del Tecnológico de Monterrey; Gustavo González Fuentes, del Colegio Nacional del Notariado Mexicano; Jesús Viejo González, Consejo Nuevo León, CCINLAC, Arca Continental; Gabriel Augusto Reyes García, Únete Pueblo; Luis Gerardo Treviño Vertebra.⁹

COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En cuanto a la conformación del Comité de Participación Ciudadana, el pasado 30 de mayo de 2018 se publicó en el sitio del Sistema Estatal

8 Esta información se encuentra actualizada al 31 de octubre de 2018.

9 “Conoce a los integrantes del nuevo Comité Anticorrupción en NL”, *El Horizonte. La verdad como es* (24-11-2017), disponible en <http://www.elhorizonte.mx/local/conoce-a-los-integrantes-del-nuevo-comite-anticorrupcion-en-nl/2021646>.

Anticorrupción de Nuevo León¹⁰ la convocatoria, a fin de elegir a cinco ciudadanos que conformarán dicho comité, de conformidad con los artículos 109 fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León y 17 fracción I de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el estado de Nuevo León.

Este proceso de selección se conforma de las siguientes etapas:

I. Formación de expedientes y revisión de la documentación presentada. Concluido el periodo de recepción de documentos, el Comité de Selección formará un expediente electrónico de cada uno de los aspirantes a integrar el Comité de Participación Ciudadana, para su revisión.

II. Publicación de aspirantes admitidos. Concluida la etapa de formación de expedientes y revisión de la documentación presentada, el Comité de Selección publicará un acuerdo mediante el cual se dé a conocer la lista de aspirantes que hayan cumplido, a cabalidad, con la entrega de la documentación requerida. Dicha lista ya fue publicada el 28 de junio y quedó conformada por dieciocho aspirantes, de manera preliminar, ya que se dará una prórroga de dos días hábiles, a fin de que los aspirantes que no hayan cumplido en su totalidad con la entrega de la documentación requerida, puedan solventar esta omisión.

III. Examen de conocimientos. A los aspirantes que hayan cumplido con las dos etapas anteriores, y cuyo nombre aparezca en la lista publicada en el micrositio del sistema estatal anticorrupción, se les aplicará un examen de conocimientos en materia del sistema anticorrupción, así como las funciones que debe cumplir el Comité de Participación Ciudadana.

Cabe señalar que el 24 de julio de 2018 se aplicó el examen de conocimientos a los aspirantes a formar parte de este Comité. De igual

10 Convocatoria pública para ocupar el cargo de integrante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción del estado de Nuevo León, micrositio Sistema Estatal Anticorrupción, disponible en <http://www.hcnl.gob.mx/pdf/sea/convocatoria-acuerdo13.pdf>.

forma, se realizó una invitación a la sociedad en general para asistir a este evento como “visores ciudadanos”.

Como resultado, el 27 de julio el Comité de Selección informó, mediante el Acuerdo núm. 016, “los nombres de los aspirantes a ocupar el cargo de integrantes del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción que aprobaron el examen de conocimientos y que deberán continuar con el proceso de selección”.¹¹

Dichos aspirantes son:

1. Juan Carlos Gastelum Treviño
2. Mauricio Alfonso Morales Aldape
3. Carlos Alberto Soto Zertuche
4. Diego Arturo Tamez Garza
5. Salvador Mariano Benitez Lozano
6. Carlos Javier Vázquez Ferrel
7. Juan Ángel Salinas Garza
8. Guadalupe Rivas Martínez
9. Severo Efraín Villareal Solís
10. Rodrigo Eugenio Ortiz Fernández
11. Norma Juárez Treviño

IV. Entrevista individual y examen psicométrico. El calendario y formato de entrevistas, así como el día, hora y lugar se dieron a conocer mediante el Acuerdo núm. 016,¹² el Comité de Selección determinó que la programación de entrevistas de estos aspirantes serían los días 8 y 9 de agosto.

V. Deliberación y publicación de la decisión del Comité de Selección en la conformación del Comité de Participación Ciudadana. Una vez concluido el proceso señalado en la etapa anterior, el Comité de Se-

11 Acuerdo número 016. micrositio Sistema Estatal Anticorrupción, disponible en <http://www.hcnl.gob.mx/pdf/sea/Acuerdo%20016.pdf>.

12 *Idem*.

lección convocará a una sesión pública, en la cual (mediante la presentación de un dictamen que contendrá el resultado de la evaluación) la propuesta de candidatas será sometida a votación.

El pasado 30 de agosto se dieron a conocer los nombres de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana de la entidad, tal como se muestra a continuación. Los integrantes de este Comité tomaron protesta el 31 de agosto y entraron formalmente en funciones el 01 de octubre de este año.

FISCALÍA ESPECIALIZADA EN COMBATE A LA CORRUPCIÓN

La convocatoria para elegir al titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción se aprobó por unanimidad en el Congreso del Estado, el 22 de diciembre de 2017;¹³ así dio inicio el proceso para la designación del fiscal anticorrupción en Nuevo León. De una lista de diecinueve aspirantes registrados, el Congreso aprobó la terna conformada por: Jesús Candelario Sánchez González, Javier Garza y Garza y Valdemar Martínez Garza. De esta manera, el 9 de marzo de 2018, fue designado como como titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción Javier Garza y Garza, con 37 votos.¹⁴

Javier Garza es licenciado en derecho por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León. En términos de experiencia en impartición de justicia, fue consejero de la Comisión Estatal Electoral del Estado de Nuevo León, donde fungió como presidente de la Comisión de Fiscalización y de la Comisión de quejas y denuncias. Asimismo, fue magistrado en el Tribunal Electoral del Esta-

13 “Avalan convocatoria para fiscal en combate a la corrupción”, Sala de prensa H. Congreso del estado de Nuevo León, Septuagésima Cuarta Legislatura (22-12-2017), disponible en http://www.hcnl.gob.mx/sala_de_prensa/2017/12/avalan_convocatoria_para_fiscal_en_combate_a_la_corrupcion.php.

14 “Eligen a Javier Garza y Garza como fiscal Anticorrupción”, *Milenio* (09-03-2018), disponible en <http://www.milenio.com/politica/eligen-javier-garza-garza-fiscal-anticorrupcion>.

do de Nuevo León, siendo presidente en diferentes periodos de 2005 a 2012. Se desempeñó como consejero en la Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana, A.C. (ATSERM).¹⁵

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

En lo que respecta al proceso para designar al titular del Tribunal de Justicia Administrativa del estado de Nuevo León, el 14 de febrero de 2018 se emitió la convocatoria¹⁶ para ocupar el cargo de magistrado de la Sala Especializada en materia de responsabilidades administrativas de dicho tribunal. El periodo que se estableció para la recepción de documentos de los aspirantes fue del 19 de febrero al 02 de marzo de 2018. Una vez concluido este plazo, el Comité de Selección procedió a la revisión y análisis de los expedientes y perfiles, así como la evaluación (mediante una entrevista a los aspirantes), a fin de determinar si cumplen o no con los requisitos establecidos en la convocatoria.

De una lista de 37 aspirantes presentada al H. Congreso del Estado y remitida a la Comisión Anticorrupción se definió la terna, la cual quedó conformada por Claudia Elena Hurtado de Mendoza Godínez, Ulises Alejandro Silva Garza y Mario Treviño Martínez.

El 23 de marzo de 2018 se llevó a cabo la comparecencia en el Congreso a los tres aspirantes, con una votación muy cerrada. Mario Treviño Martínez obtuvo la mayoría con 36 votos, seguido de Claudia Elena Hurtado de Mendoza Godínez con 35, y 33 para Ulises Alejandro Silva Garza. De esta manera, Mario Treviño fue designado como

15 Semblanza Javier Garza y Garza, micrositio Sistema Estatal Anticorrupción, Comité de Selección, disponible en <http://www.hcnl.gob.mx/pdf/sea/fiscal-anticorrupcion/07.pdf>.

16 Convocatoria para ocupar el cargo de Magistrado de la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa del estado de Nuevo León, Acuerdo 1008, micrositio Sistema Estatal Anticorrupción, Comité de Selección, disponible en <http://www.hcnl.gob.mx/pdf/sea/acuerdo1008.pdf>.

nuevo magistrado de la Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas.¹⁷

Treviño es licenciado en derecho por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Como parte de su experiencia profesional, se desempeñó como oficial mayor del H. Congreso del Estado en la LXXIII y LLXXIV legislaturas (2014 a la fecha); oficial primero del H. Congreso del Estado en la LXXIII Legislatura (2012-2014). En el gobierno del estado fungió como director del Registro Público de la Propiedad y del Comercio en el Instituto Registral y Catastral, en 2011. Asimismo, ocupó el cargo de coordinador de enlace con el Registro Público de la Propiedad y del Comercio y la Dirección de Asuntos Religiosos, en el periodo 2009-2010.¹⁸

REFERENCIAS

SITIOS OFICIALES CONSULTADOS

SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. Sistemas locales anticorrupción: <http://sna.org.mx/SistemasLocales/>.

MICROSITIO SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN: <http://www.hcnl.gob.mx/sistema-estatal-anticorrupcion/>.

PERIÓDICO OFICIAL. Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León: <http://www.nl.gob.mx/aplicaciones/periodicooficialdelestado>.

H. CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. Septuagésima Legislatura: <http://www.hcnl.gob.mx/>.

17 “Confirman a Mario Treviño como nuevo magistrado”, *Info 7* (23-03-2018), disponible en <http://www.info7.mx/locales/confirman-a-mario-trevino-como-nuevo-magistrado/2128081>.

18 Semblanza Mario Treviño Martínez, micrositio Sistema Estatal Anticorrupción, Comité de Selección, disponible en <http://www.hcnl.gob.mx/pdf/sea/magistrado/32.pdf>.

NOTICIAS

“Propone Nuevo León reforma a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos”. Secretaría de la Función Pública. Sala de prensa (28-02-2018), disponible en <http://www.comisioncontralores.gob.mx/2017/sala-de-prensa/noticias/615-propone-nuevo-le%C3%B3n-reforma-a-la-ley-de-responsabilidades-de-los-servidores-p%C3%BAblicos.html>.

“Conoce a los integrantes del nuevo Comité Anticorrupción en NL”, *El Horizonte. La verdad como es* (24-11-2017), disponible en <http://www.elhorizonte.mx/local/conoce-a-los-integrantes-del-nuevo-comite-anticorrupcion-en-nl/2021646>.

“Avalan convocatoria para fiscal en combate a la corrupción”, Sala de prensa H. Congreso del Estado de Nuevo León. Septuagésima Cuarta Legislatura (22-12-2017), disponible en http://www.hcnl.gob.mx/sala_de_prensa/2017/12/avalan_convocatoria_para_fiscal_en_combate_a_la_corrupcion.php.

“Eligen a Javier Garza y Garza como fiscal anticorrupción”, *Milenio* (09-03-2018), disponible en <http://www.milenio.com/politica/eligen-javier-garza-garza-fiscal-anticorrupcion>.

“Confirman a Mario Treviño como nuevo magistrado”, *Info 7* (23-03-2018), disponible en <http://www.info7.mx/locales/afirman-a-mario-trevino-como-nuevo-magistrado/2128081>.

NORMATIVIDAD

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN. Periódico Oficial, Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, viernes 14 de abril de 2017, disponible en http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia_2015/Archivos/AC_0001_0007_00164015_000001.pdf.

LEY DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. Periódico Oficial, Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano

de Nuevo León, viernes 14 de abril de 2017, disponible en http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia_2015/Archivos/AC_0001_0007_00164015_000001.pdf.

LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. *Periódico Oficial*, Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, miércoles 06 de diciembre de 2017, disponible en http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia_2015/Archivos/AC_0001_0007_00165965_000001.pdf.

LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO Y MUNICIPIOS DE NUEVO LEÓN. *Periódico Oficial*, Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, viernes 19 de enero de 2018, disponible en http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia_2015/Archivos/AC_0001_0007_00166084_000001.pdf

LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. *Periódico Oficial*, Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, jueves 22 de septiembre de 2011, disponible en http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/.

CÓDIGO PENAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN. *Periódico Oficial*, Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, lunes 26 de marzo de 1990, disponible en http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/codigos.php#.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. *Periódico Oficial*, Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, viernes 2 de octubre de 2009, disponible en http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/index.php.

APROXIMACIÓN AL SISTEMA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN OAXACA: AVANCES, OBSTÁCULOS Y LIMITACIONES

AUREA ARELLANO CRUZ

JOSELITO FERNÁNDEZ TAPIA¹

ANTECEDENTE. LA TRAYECTORIA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL FEDERAL Y LOCAL

EN EL AÑO 2015, el Congreso de la Unión mexicano modificó nuevamente la Constitución federal, y aprobó un conjunto de reformas con el objetivo de mejorar la rendición de cuentas, la integridad y la transparencia del sector público, creando el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). La esencia de la reforma constitucional fue sentar las bases jurídicas del SNA, a su vez que en el artículo 73 de la Constitución federal facultó al Congreso de la Unión para que en el lapso de un año, a partir del 27 de mayo de 2015, se expidieran las leyes complementarias, que servirían de base para el combate a la corrupción en nuestro país.

La reforma constitucional de 2015 dispone, en el último párrafo del artículo 113, la obligación a las entidades federativas de establecer “sistemas locales anticorrupción, con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción” (CPEUM, 2018). A su vez, en el artículo 116, fracción v, se especifica que “las constituciones y leyes de los estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer

1 Ambos autores adscritos a la Universidad de la Sierra Sur.

su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones” (CPEUM, 2018).

Un año después, el 18 de julio de 2016, se publican en el *Diario Oficial de la Federación*: la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, entre otras. Estos hechos permitieron la creación de un frente común, desde todos los ámbitos del gobierno mexicano, para examinar, vincular, articular y transparentar la gestión gubernamental, el uso de los recursos públicos y mejorar sustancialmente la rendición de cuentas en el ámbito nacional.

Por lo que hace a las legislaturas locales, la reforma constitucional expresó que el 18 de julio de 2017, estas deberían expedir las leyes y hacer las adecuaciones legislativas necesarias para cumplir con la armonización.

En el caso del estado de Oaxaca, de manera cronológica, partimos del 17 de marzo de 2015, cuando el Poder Ejecutivo del estado presentó la iniciativa de reformas constitucionales, y que fueron aprobadas el 30 de junio de 2015. El paquete de reformas tuvo como objetivo emprender un proceso de armonización con los nuevos ordenamientos jurídicos en materia de Derechos Humanos, Transparencia y Acceso a la Información, Política Electoral, Procuración de Justicia y Combate a la Corrupción (NSS, septiembre 25, 2016).

Como resultado de esa reforma constitucional en el estado de Oaxaca, el 31 de diciembre de 2015 se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de Justicia de Fiscalización y Rendición de Cuentas y la Ley de Justicia Administrativa del Estado, que tuvieron como propósito armonizar en el ámbito estatal, en materia de combate a la corrupción, los términos planteados en la legislación federal. El marco de estos primeros cambios surgió bajo un gobierno de alternancia en el estado que, en cierto modo, sentaron algunas bases.

En el año 2017, el Congreso del Estado aprueba, el 20 de mayo, la Ley del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción del Estado de Oa-

xaca; el 30 de agosto, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Oaxaca.

IDENTIFICACIÓN DE LOS ACTORES EN EL SISTEMA DE COMBATE EN OAXACA

Del texto de la Ley del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción y, de acuerdo con el artículo 7, ubicamos dos actores principales: el Comité Coordinador y el Comité de Participación Ciudadana. El primero es responsable de la coordinación entre los integrantes de Sistema Estatal con el SNA; asimismo, de acuerdo con el artículo 8, le corresponde el diseño, promoción y evaluación de las políticas públicas para combatir la corrupción.

El Comité Coordinador, según el artículo 10, lo integran:

- I.* Un representante del Comité de Participación Ciudadana, quien lo presidirá.
- II.* El titular del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca;
- III.* El titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción;
- IV.* El titular de la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental;
- V.* Un representante del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Oaxaca;
- VI.* El presidente del Instituto Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca, y
- VII.* El presidente del Tribunal Contencioso Administrativo y de Cuentas del Poder Judicial del Estado de Oaxaca.

Según el artículo 11, la duración en el cargo del presidente del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción es de un año; siendo luego rotativo

entre todos los miembros, para su adecuado funcionamiento. Sin embargo, consideramos que esta forma de dirección puede afectar el logro de objetivos y metas, porque la corta permanencia en el cargo cambiará la dinámica con frecuencia, sin lograr cumplir metas y objetivos anuales, a menos que quienes la dirijan estén obligados a continuar los procesos, metas y mecanismos adoptados por la administración anterior.

El Comité Coordinador está integrado por siete personas, con derecho a voz y voto; no obstante, la votación no es igualitaria, pues el presidente tiene voto de calidad (en caso de producirse un empate); sin embargo, consideramos que esto deja la posibilidad de que cualquier decisión que pueda ser polémica –según criterio de una sola persona– esté condicionada por la presión, su ideología, sus intereses personales u otro motivo distinto al institucional, otorgándole un poder mayor que a los dos miembros que, en el caso de la corrupción, no debe existir. Siendo más adecuado el voto secreto, aunque también podría ser directo, de tal manera que garantice neutralidad, imparcialidad y transparencia.

El segundo actor identificado es el Comité de Participación Ciudadana, cuyas disposiciones se encuentran establecidas en el capítulo III de la ley estatal. En enero de 2018, la Comisión de Selección del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción dio a conocer los nombres de los integrantes de este órgano anticorrupción, que queda integrado de la siguiente manera: María Isabel Chagoya Méndez como presidenta, por un año; Adán Córdova Trujillo como integrante, por dos años; Gaspar Jiménez Triste, por tres años; Francisco Pablo Munguía Gaytán, por cuatro años y Juan José Flores Guzmán, por cinco años. Se les tomó protesta el mismo día, a partir de una convocatoria abierta con 33 aspirantes, entrevistados los días 10 y 11 de enero (Congreso de Oaxaca, 2018).

No obstante, a la fecha se cuestionan diversos aspectos como la falta de presupuesto, su no funcionamiento, la falta de transparencia y el no cumplimiento al principio de publicidad, pues poco se sabe de su surgi-

miento y no tener registrado un domicilio localizable, según la prensa local (Sánchez, 2018).

En torno al presupuesto, la presidenta, María Isabel Chagoya Méndez, expresa que no existe, aunque le fueron asignados nueve millones de pesos para el 2018, lo que representa una reducción de lo que habían solicitado, que ascendía a 27 millones de pesos. Señala también que el origen de ello está en que la LXIII Legislatura no consideró al Comité de Participación Ciudadana dentro del gasto público (Chagoya, citada en Hernández, 2018). Consideramos que, por ser un órgano de carácter ciudadano, no tiene justificación de un trabajo débil o de limitado o nulo funcionamiento.

Un actor importante en todo este proceso fue el Congreso del Estado de Oaxaca, en particular la LXIII Legislatura, tanto por el hecho de legislar en la materia, como por la conformación de los órganos del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción. Es así como la Comisión de Selección del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal fue el órgano que convocó, entrevistó y seleccionó a los actuales miembros del Comité de Participación Ciudadana de Oaxaca. Proceso que fue altamente cuestionado por las organizaciones sociales, entre ellas Noxotrxs Oaxaca, que exigió al Congreso del Estado procediera a la reposición del procesamiento y una nueva convocatoria que garantizara que el órgano colegiado fuera autónomo de vínculos gubernamentales, a lo que se hizo caso omiso.

Los cuestionamientos se fundamentan en que:

- a) Cuatro de los elegidos tienen vínculo institucional con el PRI.
- b) Haber trascendido las supuestas propuestas y recomendaciones a los cargos: María Isabel Chayoga Méndez fue señalada por haber sido propuesta por el titular de la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental, José Ángel Díaz Navarro (quien desmintió el caso, hasta negó conocerla); Gaspar Jiménez Triste, habría sido recomendado por el presidente de la Mesa Directiva, Jesús Romero López. Incluso exaspirantes señalaron supuestos sobornos de los elegidos para llegar al

puesto (Guerrero, 2018). Esto último también fue publicado por la reportera Rocha (2018), quien señala nombres de quienes presuntamente pagaron por obtener el cargo: José Juan Flores Guzmán, Francisco Pablo Munguía Gaytán, María Isabel Chagoya Méndez, Yaneli Jarquín Rodríguez y Gaspar Jiménez Triste. De los cuales, con excepción de uno, fueron elegidos. Sin embargo, al no haber la transparencia adecuada, el proceso queda opaco y cuestionado por supuesta corrupción, además de las irregularidades del proceso.

c) Violación del proceso. Al entrevistar a 16 aspirantes que pasaron a fase de entrevista, según el acta de la séptima sesión ordinaria del 4 de enero de 2018, por incumplir con alguna documentación (Rocha, 2018).

d) No se respetó la transparencia que las leyes del estado establecen, incluyendo la Ley Estatal de Combate a la Corrupción, y los plazos y criterios que deberían seguir la Comisión de Selección, como el hacer públicos los documentos entregados por los aspirantes (Rocha, 2018).

e) Son exfuncionarios vinculados al partido de gobierno, por lo tanto, no tendrían la independencia y autonomía que requiere el cargo.

Otro momento importante fue el 30 de enero de 2018, al integrar el Comité Coordinador del Sistema de Combate a la Corrupción del Estado de Oaxaca, quedando de la siguiente forma (Carrera-Pineda, 2018):

- I. Un representante del Comité de Participación Ciudadana, que lo presidirá: María Isabel Chagoya Méndez.
- II. El titular del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca: Guillermo Megchún Velázquez.
- III. El titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción: Jorge Emilio Iruegas Álvarez.
- IV. El titular de la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental: Jesús Ángel Díaz Navarro.
- V. Un representante del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Oaxaca: (ausente).

- VI. El presidente del Instituto Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del estado de Oaxaca: Abraham Isaac Soriano Reyes.
- VII. El presidente del Tribunal Contencioso Administrativo y de Cuentas del Poder Judicial del estado de Oaxaca: María Eugenia Villanueva Abraján.

A este proceso le siguió el de la selección del secretario técnico del Sistema Estatal, elegido el día martes 27 de febrero de 2018 en una sesión nocturna, sin convocatoria pública. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción presentó la terna para designar al secretario técnico, la cual estuvo integrada por Aurea Cruz Arellano, Reyna Miguel Santillán y Eugenio Alberto García, siendo electo este último, violando el principio de publicidad, y sin emitir notificación a los integrantes de la terna, a excepción del propio miembro electo (Sánchez, 2018c).

Los actores institucionales que otorgan el Comité Coordinador de Combate a la Corrupción del Estado de Oaxaca juegan un papel central en los procesos de control, transparencia, fiscalización y justicia, en relación con la administración pública, con excepción de la presidenta que, como parte del Comité de Participación Ciudadana, le compete total independencia. Los otros órganos son parte directa de la estructura del Estado, aunque su función sea controlar, fiscalizar, transparentar o promover el acceso a la información, asumir la fiscalización y la administración de justicia administrativa.

En la práctica, sus logros y metas en términos de lucha contra la corrupción será el resultado de cuánto se ciñan a aplicar la ley y cuánto logren mantener su independencia del Estado con relación especial al Poder Ejecutivo.

Por otra parte, es importante señalar que los actores políticos e institucionales que jugaron un papel en la conformación de estos organismos han sido fundamentalmente el Poder Ejecutivo, el Congreso local (que aprueba y modifica la legislación en la materia) y la Comisión de

Elección del Comité de Participación Ciudadana, jugando un rol importante no solo en legislar sino en elegir a los representantes. En este caso, su participación fue más política que profesional y técnica, porque se privilegiaron los vínculos políticos en el proceso de selección, dejando a un lado el profesionalismo, la neutralidad y formación o activismo relacionados a la lucha contra la corrupción.

Consideramos que los otros actores fueron arrastrados por la ley, más que por la intención voluntaria de contribuir a la eliminación de la corrupción. Algunos relativamente nuevos, como el Órgano de Acceso a la Información y la Transparencia, los demás, fundamentalmente anclados a la estructura del Estado bajo la influencia y prácticas gubernamentales del priismo.

Otro actor han sido las organizaciones de la sociedad civil, que han asistido, han hecho propuestas, vigilado e insistido en la conformación legal y neutral del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción; sin embargo, no han tenido resultados favorables.

SITUACIÓN GENERAL DEL SISTEMA ESTATAL DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN

La conformación del Sistema de Combate a la Corrupción del Estado de Oaxaca es, pues, un sistema débil que nace bajo las inercias e influencia del gobierno priista del estado de Oaxaca y de la cultura priista del poder institucional. Busca responder a las exigencias de armonización de la ley federal (no obstante no es suficiente) y, además, nace con error de origen en sus estructuras de conformación, constituidas desde las inercias del institucionalismo priista, por lo tanto no son órganos independientes, neutrales ni imparciales con respecto de la administración pública del Estado.

A esto se agrega su vinculación al servicio público vinculado al partido de gobierno del estado, tanto en las instituciones que la integran, mismas que no han sido constituidas en sus cargos bajo concursos

de méritos imparciales ni han demostrado a lo largo del presente siglo constituir organismos de transparencia, lucha contra la corrupción y ética pública, con relativa excepción del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del estado de Oaxaca (IAIPO) que, sin embargo, sigue atada a las inercias pasadas que no le permiten cumplir a plenitud con su trabajo.

Los nuevos órganos dentro del Sistema de Combate a la Corrupción estatal, como el Comité de Participación Ciudadana y la Secretaría Técnica (Rocha, 2018b) surgen con vinculación al gobierno estatal, cuestionados y hasta con violación al debido proceso en los concursos abiertos convocados y, sobre todo, con serios cuestionamientos de transparencia y de corrupción. Estos deberían haber sido totalmente independientes del gobierno, tanto como funcionarios, exfuncionarios y sindicato, para constituir un real contrapeso y, además, ser entes neutrales e imparciales frente a otros integrantes que pertenecen a la estructura estatal, aunque sean órganos de control, transparencia, fiscalización o de justicia administrativa. Por lo tanto, no existe garantía de un trabajo transparente y de lucha real contra la corrupción de Oaxaca en un estado ubicado entre los diez más corruptos de México. De este modo, el rol de la ciudadanía en el Sistema Anticorrupción en Oaxaca está totalmente ausente, por lo que deberán seguir siendo externos a través de las organizaciones de la sociedad civil, siendo el órgano ciudadano de este Sistema Estatal una farsa de participación ciudadana y una burla para todos los ciudadanos de Oaxaca.

En este proceso y en un contexto político administrativo pleno de corrupción normalizada y naturalizada, los avances son las reformas legales, la Ley de Combate a la Corrupción del Estado de Oaxaca y su puesta en marcha de la estructura organizacional con el Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana y la Secretaría Técnica. No obstante, aún quedan pendientes: en la estructura operativa de los sistemas locales anticorrupción, en el caso de Oaxaca, la Secretaría Ejecutiva y, en la actualización del marco jurídico de los sistemas locales

anticorrupción: el Código Penal y Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal. Se ha avanzado en la Reforma Constitucional Local, Ley Estatal del Combate a la Corrupción, Ley de Responsabilidades Administrativas, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa y Ley Orgánica de la Fiscalía General. Por lo que a Oaxaca aún le falta tener un sistema anticorrupción completo.

En este proceso, al 29 de mayo de 2017, según el Imco (2017) el estado de Oaxaca, junto con Hidalgo, Morelos y Tamaulipas tenían una reforma constitucional satisfactoria y otros seis estados, entre ellos Oaxaca, una Ley Anticorrupción, también satisfactoria. A esto se puede añadir que cuenta ya con sus órganos: Comité Coordinador, Comité de Participación Ciudadana y Secretaría Técnica, por lo que están listos para poner en acción sus funciones sustantivas.

No obstante estos avances, presenta las siguientes limitaciones, frente a las que se plantean recomendaciones (véase el cuadro 1).

Además, Abraham Santiago Soriano, magistrado titular de la Sexta Sala unitaria de Primera instancia del Tribunal Contencioso Administrativo y de Cuentas del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, en un análisis que realiza en abril de 2017, señala que, en relación con la jurisdicción administrativa, es necesario para homologar la legislación local con la de la federación atender los siguientes aspectos:

1. Reforma constitucional y legal de la denominación del órgano jurisdiccional local, de acuerdo con el Artículo 109 fracción IV y 116, fracción V de la Constitución Federal, para denominar Tribunal de Justicia Administrativa al actual Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de Cuentas del Estado.

2. Otorgar autonomía plena al Tribunal de Justicia Administrativa en los términos de su homólogo Tribunal Federal de Justicia Administrativa para ser congruentes con el espíritu constitucional y conservar la imparcialidad en el combate a la corrupción, considerando que actual-

CUADRO 1. Limitaciones y propuesta de recomendaciones

LIMITACIONES	RECOMENDACIONES
No busca establecer un Sistema Estatal Anticorrupción	Sistema Anticorrupción incompleto
En la organización estatal anticorrupción no se incluye a los municipios. Estos no forman parte del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción, solo entes obligados.	Necesidad de un sistema de control, fiscalización y anticorrupción municipal con participación en el Sistema Estatal de Combate a la Corrupción.
La ley no contempla un sistema estatal de fiscalización, sino solo legisla sobre la coordinación entre los órganos estatales y nacionales del Sistema Nacional Anticorrupción.	Integrar un sistema estatal de fiscalización y rendición de cuentas, con participación de la sociedad civil.
La Secretaría Ejecutiva no tendrá un órgano interno de control sino será auditada por el Órgano de Fiscalización del Estado, así que es otro control legal además del financiero que puede afectar su imparcialidad.	Controlaría interna para vigilancia de la Secretaría Ejecutiva, que mantenga coordinación y participación de una contraloría ciudadana externa, cuyas auditorías sean vinculantes.
Vinculación de los funcionarios en su totalidad a la estructura del estado de Oaxaca y de los órganos técnicos y ciudadanos al ejecutivo estatal, por lo que es cuestionable su autonomía e imparcialidad.	Formación de un servicio de carrera sin filiación partidista ni vinculación reciente con el gobierno del estado.
Quedan, en la práctica, fuera de ser integrantes del Sistema Anticorrupción de Oaxaca, los representantes de la sociedad civil. Tampoco son representados los ciudadanos.	Integrar el Comité de Participación Ciudadana del Combate a la Corrupción con ciudadanos no partidizados y con representantes de la sociedad civil.

FUENTE: Elaboración propia, con datos de la Secretaría del Sistema Nacional Anticorrupción, 2018. Las observaciones son nuestras.

mente la mayoría de los tribunales administrativos locales en el país no están adscritos a ninguno de los poderes del Estado.

3. Actualizaciones de leyes locales en materia administrativa y específicas de procedimiento de responsabilidades administrativas, como lo establece la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio del año 2016 (Santiago-Soriano, 2017, pp. 32-34).

De las que aún queda pendiente la regulación, no está completada. Asimismo, resulta un reto diseñar el modelo de incorporación de los municipios oaxaqueños a este sistema, no solo incluyéndolos en la legislación, sino en su aplicabilidad y operatividad.

A lo anterior se agrega que los órganos estatales autónomos, Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca (OSFEO), el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca (IAIPO) y la Fiscalía Anticorrupción, tienen problemas de presupuesto, porque el que se les asigna es reducido, lo que constituye un obstáculo mayor para realizar sus labores (Hernández, 2018b). Esto no significa que carezcan de él, sino que sus miembros lo consideran insuficiente. No obstante, no es justificación para no realizar el trabajo y avanzar en la lucha contra la corrupción en el estado.

En el caso de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal, en relación con el presupuesto, están aspirando a ganar salarios que van desde los 25 mil pesos mensuales para un secretario particular del secretario técnico y 30 mil pesos mensuales para el *staff* del secretario técnico, jefes de departamento y auditor interno (que pueden ser aceptables) hasta 480 mil y 560 mil pesos anuales para los titulares de las coordinaciones administrativas y secretario técnico, así como para los miembros del Comité, que, según ley, son honoríficos. Esto representa sueldos superiores a los de los diputados locales, es decir, mayores a 42 mil pesos (Guerrero, 2018b), por lo que es entendible su queja de bajos presupuestos, pues solo el Comité Ciudadano pretendía

llevarse en sueldos más de la mitad del presupuesto que solicitaron de 27 millones de pesos y más de dos tercios de lo que actualmente se les ha asignado (19 millones de pesos).

Otro obstáculo fundamental tiene que ver justamente con que los miembros del Comité de Participación Ciudadana no son representantes ciudadanos, sino exempleados de los gobiernos priistas (en su mayoría), y uno de ellos del gobierno de Gabino Cué, y han formado parte de la vieja estructura administrativa y burocrática que aún domina en la administración pública del gobierno de Oaxaca.

Consideramos que estos son los dos principales obstáculos para la transparencia y funcionamiento del sistema de combate a la corrupción. Un tercer obstáculo es la falta de voluntad política para hacer operativo en la práctica el Sistema Estatal de Combate a la Corrupción, tanto por los gobiernos (si es que no asigna los presupuestos correspondientes), como por los funcionarios anticorrupción que no tienen la vocación, ética e intención de transparentar su acción pública ni de investigar y sancionar a los políticos y autoridades de gobierno que ostentan un alto poder, ya sea por las inercias y cultura de la corrupción o por el temor a represalias. En este sentido, es la educación y la formación de funcionarios de carrera en la lucha contra la corrupción los que, como mecanismos a mediano y largo plazo, van a dar mejores resultados.

ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Bajo ese contexto y en el marco de construcción del sistema de combate a la corrupción estatal, es importante señalar que es este un proceso incipiente, los avances más importantes son los legales y su armonización legislativa con las leyes y la Constitución federal, además de la constitución de un órgano en formación, cuya trayectoria en el ejercicio de sus funciones nos permitirá observar si es efectiva, eficaz y eficiente, o no. Asimismo, nos mostrará si es inmune a la corrupción o se vuelve parte del sistema corrupto que se pretende combatir.

Por ahora, a corto plazo está la consolidación del Sistema Estatal, tanto organizativa como operativamente. En esa perspectiva, su autonomía y suficiencia presupuestaria es necesaria, como también su autonomía funcional y administrativa en relación con los poderes del Estado a los que van a vigilar, controlar, fiscalizar, denunciar y condenar si es necesario. A la vez, una formación sólida en los mecanismos y legislación en materia de combate a la corrupción, una ética pública a prueba de fuego y una ética ciudadana que los vincule al resto de los ciudadanos, a quienes deben dar cuenta del cumplimiento de su deber.

Si esto no se logra, se puede caer en la red de la corrupción y en un buen intento de derrotarla. Y nada más. Es también importante el fortalecimiento de una ciudadanía activa, capaz de constituirse en una ciudadanía vigilante que impida el fracaso de la lucha contra este flagelo público. También está a corto plazo solucionar los vacíos legales existentes e incluir a los municipios en el Sistema Estatal de Combate a la Corrupción, como también a las organizaciones de la sociedad civil.

A mediano plazo está comenzar el trabajo operativo, cumpliendo sus funciones, y convertirse en organismos capaces de vigilar, controlar, fiscalizar y sancionar los actos de corrupción, tanto del gobierno estatal actual como de los municipios. Iniciar y consolidar este proceso, a la vez que sea transexenal, es prioridad, fijándose metas claras y capaces de realizar en los próximos seis años. En este lapso, además, debe estar totalmente consolidado el sistema y cubriendo todo el sector público del estado y los municipios.

REFERENCIAS

- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN (2016). Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. *Diario oficial de la Federación*, 18 de julio de 2016. Ciudad de México: Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.

- CARRERA PINEDA, Andrés (31 de enero, 2018). “Instalan Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción en Oaxaca”, *El Imparcial de Oaxaca*. Disponible en <http://imparcialoaxaca.mx/la-capital/118500/instalan-comite-coordinador-del-sistema-anticorrupcion-en-oaxaca/>.
- GUERRERO, Jaime (enero 17, 2018a). “Eligen a integrantes del Comité Ciudadano Anticorrupción; son posiciones políticas”, *Página 3*. Disponible en <https://pagina3.mx/2018/01/eligen-integrantes-del-comite-ciudadano-anticorrupcion-son-posiciones-politicas/>.
- (17 de mayo, 2018b). “Integrantes de Sistema Anticorrupción de Oaxaca quieren ganar como el Gobernador”, *Página 3*. Disponible en <https://pagina3.mx/2018/05/integrantes-de-sistema-anticorrupcion-de-oaxaca-quieren-ganar-como-el-gobernador/>.
- H. CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA. LXII Legislatura Constitucional. Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, Decreto núm. 701. Oaxaca de Juárez: H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- (2018a). LXIII Legislatura Constitucional. Extra periódico oficial. Oaxaca de Juárez: H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- (2018b). “Constituyen Comité de Participación del Sistema Estatal de combate a la Corrupción. Comunicación social. Oaxaca de Juárez: H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Disponible en <http://www.congresooaxaca.gob.mx/boletins/182>.
- HERNÁNDEZ, Carlos (18 de enero, 2018b). “Califican de farsa selección del Comité Anticorrupción en Oaxaca”, *El imparcial*. Disponible en <http://imparcialoaxaca.mx/la-capital/112860/califican-de-farsa-seleccion-del-comite-anticorrupcion-en-oaxaca/>.
- HERNÁNDEZ, Flor (15 de abril, 2018). “Atado de manos Sistema Estatal Anticorrupción en Oaxaca”. Disponible en <http://oaxaca.eluniversal.com.mx/especiales/15-04-2018/atado-de-manos-sistema-estatal-anticorrupcion-en-oaxaca>.
- . (23 de abril, 2018a). “Débil Sistema Anticorrupción de Oaxaca, carece de presupuesto: Comité Ciudadano”. *Newsweek Online*. Oaxaca

de Juárez: Newsweekespanol.com. Disponible en <https://newsweekespanol.com/2018/04/debil-sistema-anticorrupcion-oaxaca-carece-presupuesto-comite-ciudadano/>.

Imco. “Segunda actualización del Semáforo Anticorrupción: monitoreo de los Sistemas Locales Anticorrupción”. Boletín de prensa. Ciudad de México: Imco/Corpamex/TM Melany Olivares.

NOTICIAS SERVICIOS Y SISTEMAS (25 de septiembre, 2016). “Reformas a la Constitución Local, legado del Gobierno de Oaxaca al fortalecimiento de la democracia: Gabino Cué”, NSS. Disponible en <https://www.nssoaxaca.com/2016/09/25/reformas-a-la-constitucion-local-legado-del-gobierno-de-oaxaca-al-fortalecimiento-de-la-democracia-gabino-cue/>.

ROCHA, Eulalia (14 de enero, 2018). “Montaje anticorrupción en Oaxaca: La comisión de Selección Ciudadana entrevistó a 16 aspirantes que ya estaban fuera del proceso”, *Legislador 43*. Disponible en <http://legislador43.com/index.php/2018/01/14/montaje-anticorrupcion-en-oaxaca-la-comision-de-seleccion-del-comite-de-participacion-ciudadana-entrevisto-a-16-aspirantes-que-ya-estaban-fuera-del-proceso/>.

ROCHA, Flor (28 de febrero, 2018). “Eligen a Eugenio García Hernández como secretario técnico del Sistema Estatal Anticorrupción”. Disponible en <https://www.rioaxaca.com/2018/02/28/eligen-a-eugenio-garcia-hernandez-como-secretario-tecnico-del-sistema-estatal-anticorrupcion/>.

SÁNCHEZ, Virgilio (13 de abril, 2018a). “Comité Anticorrupción de Oaxaca, el puro membrete”, *NVI Noticias*. Disponible en <https://www.nvinoticias.com/nota/89959/comite-anticorrupcion-de-oaxaca-el-puro-membrete>.

———. (10 de febrero, 2018b). “Avanzan 10 aspirantes a la secretaría anticorrupción de Oaxaca”, *NVI Noticias*. Disponible en <https://www.nvinoticias.com/nota/84321/avanzan-10-aspirantes-la-secretaria-anticorrupcion-de-oaxaca>.

———. (01 de marzo, 2018c). “Es burocracia, nuevo secretario anticorrupción de Oaxaca”. Disponible en <https://www.nvinoticias.com/nota/86345/es-burocrata-nuevo-secretario-anticorrupcion-de-oaxaca>.

SECRETARÍA EJECUTIVA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN (junio, 2018). Diagnóstico sobre el grado de armonización de las leyes de los sistemas estatales anticorrupción respecto de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Ciudad de México: Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.

EL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN EN QUERÉTARO: MARCO JURÍDICO Y PRIMERAS PRÁCTICAS

MARTHA GLORIA MORALES GARZA

FABIOLA RODRÍGUEZ MARTÍNEZ¹

INTRODUCCIÓN

EL OBJETIVO DE ESTE TRABAJO ES TRIPLE; primero, dar cuenta de las principales características del sistema político de Querétaro, de manera tal que se valora el ambiente político en el que fueron aprobadas las reformas constitucionales y legales que dieron lugar al Sistema Estatal Anticorrupción; segundo, se analizan las características de este entramado jurídico para mostrar las similitudes y diferencias entre lo aprobado a nivel nacional y lo logrado en la entidad. Finalmente, se busca dar cuenta de las primeras prácticas del sistema que se refieren básicamente a los nombramientos de Fiscal General, Fiscal Anticorrupción y Consejo de Participación Ciudadana así como, en función de lo anterior, plantear cuál podría ser el panorama futuro de las acciones que emprenda dicho sistema.

SISTEMA POLÍTICO EN QUERÉTARO: UN PRIMER ESBOZO

En 1997, el PAN logró en Querétaro colocarse en el gobierno del estado, convirtiéndola en una de las primeras entidades en donde la oposición ganara la gubernatura, aunque ya en 1991 este partido había obtenido la primera presidencia municipal en la segunda ciudad más importante del estado.

1 Adscritas a la Universidad Autónoma de Querétaro.

A partir de esa fecha, el PAN se convirtió en el partido dominante hasta 2009 cuando el PRI recuperó la gubernatura y se instaló la alternancia en la entidad, tanto a nivel municipal como estatal. En 2015 nuevamente Acción Nacional ganó la gubernatura del estado y recuperó al mismo tiempo la presidencia municipal de la capital, la cual había sido ganada por el PRI en 2012.

A diferencia de otras entidades de la república donde la alternancia ha generado mucha tensión, entre la élite política de Querétaro, la élite panista y la priista no parece haber grandes diferencias entre sí, logran acuerdos de manera fácil y normalmente no hay fricciones entre el gobernador de un partido y los presidentes municipales de otro, en ocasiones son mayores las fricciones al interior de los mismos partidos.

Actualmente el PAN domina la legislatura (13 diputados de Acción Nacional, 8 del PRI, 1 de Nueva Alianza, 1 de Morena, 1 del PVEM, y 1 del PRD ahora independiente), ya que cuenta con 52% de los votos de la legislatura y gobierna, además, en la mayoría de los municipios del estado (PAN 11, PRI en alianza 5, PVEM y NA 1, PNA 1). La composición actual de la legislatura y los partidos representados en los 18 municipios da una clara idea de que el sistema de partidos dominantes en la entidad es bipartidista, con ausencia de la izquierda en un esquema PRI y aliados *versus* PAN.

Las investigaciones sobre cultura política en la entidad² nos permiten concluir que, a pesar de que los niveles de participación electoral son muy altos³ y los de participación de organizaciones sociales, en ge-

-
- 2 Ana Díaz Aldret, “La paz y sus sombras”, en *Cultura Política en Querétaro*, UAQ/ Miguel Ángel Porrúa, México, 2011. Luis Alberto Fernández García y Martha Gloria Morales Garza, “Democracia, modernidad y actores sociales en Querétaro”, en Cecilia Cadena, ed., *Instituciones y Actores en Sociedades heterogéneas. Con rasgos de pre, post y modernidad*, El Colegio Mexiquense, Toluca, 2014.
 - 3 Según los propios datos del IFE (reportados en Morales Garza *et al.*, *Participación y abstencionismo electoral en México*, IFE/Universidad Autónoma de Querétaro, 2011) Querétaro, al menos desde 2000, ha tenido porcentajes de participación más altos que los reportados a nivel nacional, es más, en todos los casos Querétaro ha reportado índices de participación entre los cinco más altos a nivel nacional.

neral, son ligeramente más altos que lo reportado a nivel nacional,⁴ lo que caracteriza a los ciudadanos de Querétaro es una postura conservadora, poco proclive a la exigencia de rendición de cuentas por parte de los gobernantes y más cercana a una visión de democracia delegativa en el sentido que Guillermo O'Donnell⁵ le da a este concepto.

A pesar de lo anterior, en el proceso electoral de 2015, quizá porque la elección se preveía muy reñida, propició que el candidato a gobernador por Acción Nacional así como algunos candidatos para presidentes municipales aceptaran la propuesta ciudadana 3 de 3. De igual manera, durante el proceso electoral de 2015 se formalizó la organización de un Observatorio Ciudadano de Querétaro, integrado por nueve universidades, cuatro cámaras empresariales y miembros de la sociedad civil.⁶ Originalmente los miembros más visibles del observatorio eran muy cercanos al candidato a gobernador por el PRI,⁷ pero después de la

4 A pregunta expresa, 30.5% de los queretanos participan en asociaciones de padres de familia a diferencia del promedio nacional que es de 28.7%, y en el caso de organizaciones vecinales en Querétaro, dicen participar 30.4% contra 26.9% a nivel nacional. Cfr. Luis Alberto Fernández García y Martha Gloria Morales Garza, *op. cit.*

5 Guillermo O'Donnell, "Democracia Delegativa", *Papel de Trabajo*, núm. 172, Kellogg Institute, 1992.

6 Las instituciones integrantes del Observatorio Ciudadano Querétaro son, según su propia página de internet, las siguientes: Universidad del Valle de México, Universidad Anáhuac, Universidad del Valle de Atemajac, Universidad TEC Milenio, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Universidad Cuauhtémoc, Universidad Autónoma de Querétaro, Universidad CNCI, Cámara Nacional de Comercio, Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda, Federación de Colegios y Asociaciones de Profesionistas del Estado de Querétaro y por el Consejo Consultivo Empresarial Querétaro, este último presidido por el licenciado Fernando Lugo.

7 Me refiero específicamente al licenciado Fernando Lugo García Pelayo, presidente del Consejo Consultivo Empresarial Querétaro y muy cercano al candidato a gobernador, Roberto Loyola Vera, quizá porque ambos son notarios o quizá porque tienen simpatías por el PRI, quien originalmente fue la figura pública más importante del Observatorio Ciudadano, en pleno proceso electoral (5 de mayo de 2015). El licenciado Lugo fue acusado por el candidato panista a la gubernatura de ser "el notario del tricolor" y un aliado del candidato del PRI, y solicitó al organismo empresarial que lo destituyeran. Tras la derrota del PRI, la responsabilidad del Observatorio recayó en Yamile David, actual presidenta y con un perfil más independiente y quien ha realizado un esfuerzo importante por incorporar a académicos de las diversas universidades en el organismo. Sin embargo, luego de su actuación en contra del sistema

derrota del partido, la dirigente del Observatorio aparece en la prensa como independiente, lo que quizá generó en la sociedad civil cierta resistencia. Este organismo ha realizado un esfuerzo de reflexión y de debate en torno al sistema anticorrupción; en noviembre de 2016, cuando se estaban realizando las propuestas de reformas legales, su presidenta, Yamile David Gallegos, presentó ante la propia legislatura una serie de propuestas para mejorar el entramado institucional del sistema estatal, propuestas todas ellas encaminadas a hacer un sistema más efectivo;⁸ sin embargo, su fuerza real es escasa, y el sistema aprobado el 5 de abril de 2017 responde más bien a lo que se impulsó desde el propio gobierno del estado y de alguna manera así lo hizo ver la propia presidenta del organismo.

SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN EN QUERÉTARO

La Constitución de Querétaro se modificó durante 2016 en dos ocasiones; primero el 8 de mayo como parte de los cambios al sistema de justicia en México y para cambiar el nombre a la PGJ por Fiscalía General. Con este cambio se introdujo la figura del fiscal y el procedimiento para su elección. El Ejecutivo estatal envió una terna a la Legislatura y dos terceras partes de los integrantes de este organismo lo eligieron (artículo 17, fracción IV, y artículo 30 bis de la Constitución Política del Estado de Querétaro).

Según se desprende del artículo 30 bis de la Constitución Política del estado, la Legislatura local tiene 30 días naturales para elegir al fiscal de la terna enviada, y si no lo hiciera la facultad de elegirlo será del

anticorrupción, fue puesta en duda en mayo de 2017 cuando algunas universidades, de las participantes en el Observatorio, dijeron que no fueron consultadas.

8 Las propuestas fueron básicamente cinco: 1) que el fiscal anticorrupción fuera elegido por la Legislatura, pero de una terna enviada por la Comisión de Participación Ciudadana; 2) mejorar los mecanismos de selección de la Comisión de Participación Ciudadana y puntualizar sus facultades, pues son poco claras e imprecisas; 3) que las propuestas del Comité Coordinador del Sistema sean vinculantes; 4) que se disminuya la duración en el cargo del fiscal anticorrupción a siete años, y 5) que este fiscal no depende de la Fiscalía General.

titular del Poder Ejecutivo. Esto marca una diferencia con la reforma constitucional nacional que mantiene un sistema de contrapesos entre el Senado y el Poder Ejecutivo; en el caso de Querétaro, en realidad, la elección del fiscal sigue dependiendo fundamentalmente del Ejecutivo.⁹ En estas condiciones, la Legislatura no tiene la opción de vetar la terna y, por lo tanto, se ve obligada a elegir entre los propuestos por el propio Ejecutivo.

Veinte días después de aprobada la reforma constitucional, fue electo Fiscal General el licenciado Alejandro Echeverría Cornejo, es decir, quien ocupaba el puesto de Procurador General de Justicia del Estado, nombrado por el gobernador actual. La elección fue por 23 votos a favor, una abstención y una ausencia. De los otros dos candidatos de la terna, una de ellas era funcionaria de la propia PGJ, y el otro de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Municipio de Querétaro. No hay duda de que fue una terna a modo, pero lo relevante es el acuerdo mayoritario de los diputados, con una sola abstención.

El segundo cambio constitucional se realizó el 15 de diciembre de 2016 con el objetivo de incluir la creación del Sistema Estatal Anticorrupción. Se modificaron los artículos 17, 30, 31 y 38 para incluir al Fiscal Anticorrupción, el cual también, como el Fiscal General, durará en su encargo nueve años, pero a diferencia del general, este sería elegido por las dos terceras partes no de los integrantes sino de los presentes en la Legislatura local. También se agregó que sería el órgano legislativo, dos terceras partes de los presentes, el responsable de la ratificación del titular del órgano de control del Ejecutivo y de elegir a los responsables de todos los órganos de control de los organismos autónomos.

9 En el caso de la elección del Fiscal General de la Nación, es muy claro el juego de pesos y contrapesos entre el Senado y el Ejecutivo. Primero, el cuerpo legislativo elabora una lista y el Ejecutivo, a partir de ella, elabora una terna sobre la cual el Senado finalmente elige. Para que ninguna de los dos poderes bloquee el proceso de designación, hay tiempos precisos para la toma de decisiones, en caso de no cumplirse le toca al otro poder tomar la decisión.

La modificación del artículo 31 constitucional refleja el incremento de las facultades de la Auditoría Superior de Fiscalización del Estado, pues ahora podrá realizar revisiones no solamente de ejercicios pasados sino también de ejercicios presupuestales en curso, además se precisa que este organismo es el responsable de enviar la información a la Legislatura, pero también, cuando sea el caso, de presentar las denuncias correspondientes en la oficina del Fiscal Anticorrupción. En el artículo 34 se dota de autonomía al Tribunal de Justicia Administrativa, se le fortalece con la integración de tres magistrados también electos por las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura a propuesta del Ejecutivo y por un periodo de 12 años.

El artículo 38 de la constitución alude a las sanciones, pero en este texto son muy imprecisas, se refiere a sanciones penales y administrativas y sobre estas últimas se menciona que pueden ser leves o graves. Las faltas graves serán investigadas y substanciadas por el órgano de control competente o por la Auditoría Superior de Fiscalización del Estado y las sanciones serán impuestas por el Tribunal de Justicia Administrativa. En el artículo 38 bis se manifiesta la obligación de todos los funcionarios¹⁰ públicos de presentar sus declaraciones patrimonial y de conflicto de intereses. También en el artículo 38 se crea el Sistema Estatal Anticorrupción como una instancia de coordinación de autoridades estatales integradas en un comité denominado Comité Coordinador integrado por:

- El titular de la Entidad Superior de Fiscalización del Estado
- El titular de la Secretaría de la Contraloría

10 Artículo 38 bis: El titular del Poder Ejecutivo del estado, los Diputados de la Legislatura del Estado, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado, los miembros del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, los integrantes de los ayuntamientos de los municipios del estado, los servidores públicos de los organismos constitucionales autónomos, así como los demás servidores públicos estatales y municipales, estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses, en los términos que determine la ley.

- El fiscal especializado en combate a la corrupción
- El presidente del Tribunal de Justicia Administrativa
- El presidente de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información
- Representante del Consejo de la Judicatura
- Representante del Comité de Participación Ciudadana que lo preside

El Comité de Participación Ciudadana, que es en realidad el único organismo nuevo, se integrará por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución en los temas de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, y serán responsables de coadyuvar en el cumplimiento de los objetivos del comité y de ser el vínculo con organizaciones sociales y académicas relacionadas con estos temas.

Para continuar con el proceso de adecuación con las reformas nacionales, las leyes que regulan el Sistema Estatal Anticorrupción fueron aprobadas por la Legislatura del estado el 5 de abril de 2017 y con esto la entidad cumplió en tiempo y forma con las adecuaciones constitucionales y legales. En términos generales, el sistema copia el modelo nacional, con sus debilidades y fortalezas. Es decir, se sigue el mismo modelo, las instancias nuevas articuladas son las mismas, los procedimientos de elección de los funcionarios son idénticos y básicamente las funciones tanto del Comité Coordinador como del Comité de Participación Ciudadana son iguales. Es decir, se constituye como un sistema de coordinación entre todas las instancias responsables de combatir la corrupción, se crea la Fiscalía Anticorrupción como parte de la Fiscalía General, aunque con autonomía financiera y técnica, el responsable nombra a sus directores y a los responsables ministeriales.

Todos los miembros son electos por la Legislatura, el flujo de la información de los posibles delitos es a través de la entidad superior y de esta a la Fiscalía especializada, y en función del delito se dirigen al Tribunal o a los órganos internos de control, de igual forma como a nivel

nacional. Las facultades del Comité de Participación Ciudadana, como es el caso del sistema nacional, son imprecisas y en cualquier caso no son vinculantes. Sin embargo, vale la pena resaltar algunas peculiaridades de lo aprobado en Querétaro que es distinto a lo aprobado en lo nacional, en particular sobre las facultades de estos dos últimos órganos.

COMITÉ COORDINADOR (CC)

El Comité Coordinador será el responsable de aprobar y publicar los informes de cada uno de sus miembros, se precisa puntualmente dos aspectos, que deben ser publicados todos los informes y que los votos particulares deberán estar incluidos en la publicación. En la legislación de Querétaro, estos informes se deben presentar y aprobar por los miembros del comité, pero se omitió la parte de publicar tanto el informe como los votos particulares. Otra diferencia es en cuanto a la precisión de la utilidad de la plataforma digital, a nivel nacional se dice que esta debe servir para conectar los diversos sistemas electrónicos de información y en la legislación local no se señala nada al respecto. Otra ausencia relevante es la que se refiere a la capacidad del Comité Coordinador de establecer mecanismos de cooperación entre autoridades para avanzar en las investigaciones sobre corrupción, en el caso nacional se afirma explícitamente a las autoridades bancarias y fiscales, pero en el de Querétaro no se especifica qué autoridades.

Parecieran diferencias menores, pero considerando que el sistema tiene pocos recursos para impulsar la investigación y para sancionar, y que adicionalmente los ciudadanos participantes tienen funciones imprecisas y no vinculantes, estas diferencias hacen aún más difícil la posibilidad de que los ciudadanos ejerzan presión sobre el sistema. En este sentido, las diferencias entre ambas legislaciones, en relación con las facultades del Comité de Participación Ciudadana, son aún más reveladoras.

COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (CPC)

En las atribuciones de este comité a nivel nacional se menciona que tendrá acceso sin restricción a toda la información; por el contrario, en la ley de Querétaro se eliminó “sin ninguna restricción”, otro ejemplo en el mismo sentido, a nivel nacional este consejo está facultado para proponer al CC mecanismos de participación ciudadana *para prevenir y denunciar actos de corrupción*, en el caso estatal se afirma “proponer mecanismos de participación ciudadana para el combate a la corrupción”. Tal vez las diferencias parecen minúsculas, pero considerando que las reglas, al menos en México, se redactan para que tengan vacíos que pueden ser ocupados por el poder, es difícil pensar que eliminar “sin restricciones” sea una banalidad, y de igual manera cambiar la palabra “denunciar” por “combatir” pudiera no ser una diferencia simple de redacción.

Dos consideraciones antes de terminar este primer análisis del sistema estatal anticorrupción, primero, aunque el Comité de Participación Ciudadana tuviera acceso a toda la información, es la Secretaría Técnica la cual tiene el control efectivo de la información y, por lo tanto, tiene el control real del Comité Coordinador, la cual depende del fiscal especializado. Como lo viene afirmando desde hace más de cinco décadas la teoría del agente-principal, la información es poder, y quien la controla es el agente, de manera tal, que los principales no tienen elementos para discernir sobre los problemas, pues no tienen el control de la información.

Este es un tema muy complicado, tanto como la seguridad misma, el Comité Coordinador se reúne cada tres meses, y posiblemente el comité de Participación Ciudadana lo haga de igual manera, pues no se especifica ninguna obligación en este sentido, además no es claro si los miembros de este comité pueden o no continuar con sus labores empresariales o académicas,¹¹ por lo que sería previsible que el comité se convierta en

11 La ley dice textualmente “los integrantes no podrán ocupar, durante el tiempo de su gestión, un empleo de cualquier naturaleza, en los gobiernos federal, local o muni-

una instancia complaciente con el gobierno en turno, en lo general, y del Comité Coordinador, en lo particular; pues no tendrían información, ni tiempo para analizarla ni ser capaces de aportar algo al sistema mismo.

El sistema es un entramado de coordinación, que en principio pareciera adecuado, pero el Comité de Participación Ciudadana tiene más bien una función legitimadora, el hecho de que no sea elegido directamente por la Legislatura, sino por un comité de selección también ciudadano que es electo por ella, lo coloca institucionalmente con un carácter subordinado del resto de las instituciones. Será su actuación, o sea sus prácticas, las que desmientan o corroboren esta afirmación.

PRIMERAS PRÁCTICAS DEL SISTEMA EN EL ESTADO

Los marcos jurídicos son entramados institucionales que compiten con las prácticas políticas (informales), y la resultante no siempre es la esperada. Los incentivos generados por las instituciones en ocasiones se enfrentan con los incentivos que otorgan las viejas prácticas y estos últimos resultan superiores, por lo que el poder de las nuevas reglas se ve minado. Por ello resulta pertinente analizar las primeras prácticas del entramado institucional y evaluar la resultante como parte de una lucha entre los incentivos generados por las nuevas instituciones y los generados por las viejas prácticas políticas.¹²

ELECCIÓN DEL FISCAL ESPECIALIZADO EN DELITOS DE CORRUPCIÓN

La elección del Fiscal General cumplió con la normatividad, pero finalmente se eligió para el cargo al que en ese momento era el Procurador

cial, ni cualquier otro empleo que les impida el libre ejercicio de los servicios que prestarán al Comité de Participación Ciudadana y a la Comisión Ejecutiva”.

12 Cfr. Gretchen Helmke y Steven Levitsky, 2004, “Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda”, *Perspectives on Politics*, diciembre, vol. 2, núm. 4.

General, con el apoyo total de la Legislatura del estado, pues todos los partidos, con excepción de Morena, votaron en el mismo sentido.

El caso de la elección del fiscal especializado corrió con la misma suerte. El 20 de abril de 2017 la Legislatura emitió la convocatoria, firmada por la Junta de Coordinación Política de la misma institución; se inscribieron 11 participantes, pero uno de ellos fue descalificado por no ser licenciado en Derecho. Analizando el perfil de los 10 aspirantes (ver anexo 1) todos son abogados, todos muestran experiencia en derecho penal, todos con experiencia de mayor o menor envergadura dentro de la PGJ, pero solo cuatro de ellos con experiencia significativa en delitos relacionados con corrupción. De estos cuatro, la terna integró a dos, ambos funcionarios en ese momento de la Fiscalía General, y uno, con experiencia penal, pero desarrollada como abogado litigante en el ámbito privado.

El diario de debates de los legisladores, para proceder a la votación final y por lo tanto a la elección del nuevo fiscal especializado, muestra una clara postura enfrentada, con el acuerdo implícito entre el PRI y el PAN. Aunque en el debate, sólo el diputado del PRD (independiente) argumentó claramente por la necesidad de contar con un fiscal claramente autónomo de los poderes públicos, y aunque el voto es secreto, evidentemente votó por el candidato proveniente de la iniciativa privada. Los resultados de la votación fueron contundentes, 22 votos a favor del candidato que en ese momento ocupaba la Vicefiscalía de Investigación Científica y Policial, que en la estructura organizacional de la Fiscalía General ocupa el segundo lugar jerárquico. Se eligió a un fiscal especializado que labora como brazo derecho del Fiscal General en funciones. Ciertamente tenía una trayectoria que le había permitido permanecer en la extinta PGJ, a través de administraciones panistas y priista; esa, sin duda, fue su principal virtud. Así, es necesario tener presente que durará en su encargo nueve años.

En conclusión, tanto la elección del Fiscal General como del Fiscal Especializado en temas de corrupción cumplieron con las normas esta-

blecidas, pero fueron electos por las prácticas políticas existentes en México, las cuales minan el propio espíritu de la ley, que implica la autonomía de estos dos organismos.

ELECCIÓN DEL COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Siguiendo con las normas acordadas, la Legislatura del estado inició el proceso con la elección de la comisión responsable de la selección¹³ del Comité de Participación Ciudadana, emitiendo una convocatoria para que instituciones privadas y de educación superior recomendaran candidatos. Se presentaron 18 aspirantes, pero solo 17 pasaron a la entrevista en la Legislatura. Finalmente, la comisión quedó integrada por nueve miembros; una notaria, cinco profesores universitarios (tres de la UAQ, uno de la Universidad Londres y otro más de la UVM) y tres integrantes de la iniciativa privada. Analizando los perfiles de los integrantes se nota una clara inclinación hacia la filiación panistas y, en menor medida, la priistas; esta comisión fue la responsable de emitir la convocatoria para los interesados en formar parte del Comité de Participación Ciudadana. Se presentaron 14 aspirantes y fueron seleccionados cinco de ellos.

La ley es muy clara en relación con los requisitos para formar parte de este comité, “deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción” (artículo 38 de la Constitución Política del Estado de Querétaro) y, sin embargo, como se puede observar en el anexo 2, ninguno de los aspirantes cumple con esta descripción. Pues en los currículos, que ellos mismos pusieron a disposición de la Comisión de Selección, no hay ninguna mención al respecto. Esto es muestra de dos componentes importantes de la sociedad queretana, existen pocas organizaciones sociales independientes con interés en participar en la vida

13 Hay que mencionar que esta comisión tiene una duración de tres años, y es honoraria, es decir no perciben salario alguno sus miembros, y su única función será seleccionar a los miembros de este comité.

pública,¹⁴ son escasas, de hecho, se mencionó que solo una organización, Observatorio Ciudadano de Querétaro, participó activamente en la reflexión sobre el entramado constitucional y legal del SEA. Y, por otro lado, pareciera que el tema de la corrupción no es muy importante para la sociedad y eso explicaría la baja participación civil en esta temática.¹⁵

La lista de los participantes quedó integrada por tres tipos de perfiles: empresarios o empleados de empresas privadas, sin experiencia explícita en temas de corrupción; académicos, sin experiencia expresa en aspectos relacionados con combate a la corrupción, y empleados municipales o estatales en temas no relacionados con la corrupción, pero en algunos casos, los menos, cercanos a temas de contraloría, y un perfil de un desempleado de un órgano autónomo electoral.

La selección por parte de la comisión no fue fácil, dado que ninguno cumplía a satisfacción¹⁶ los requisitos de la ley, pero seguramente no era una buena idea dejar la convocatoria desierta. El 21 de julio de 2017 la Comisión de Selección se inclinó por un comité de empresarios, presumiblemente preocupados por el tema, y supuestamente con conocimientos de contabilidad y finanzas (véase anexo 2, sombreados los seleccionados). La presidencia del comité para el primer año recayó en el señor Pablo Reynoso Mendoza, con una amplia experiencia como abogado de Kellogg's Latinoamérica y actualmente socio de una firma de abogados.

El 27 del mismo mes, el Comité Coordinador eligió al Secretario Técnico, puesto fundamental del sistema, y eligió al señor Álvaro Robles Castañón para el cargo; supuestamente hubo una terna, pues eso dice la ley y la misma fue consensada al interior del Comité de Participación Ciudadana.

14 Lo más interesante es que existen muchas organizaciones sociales registradas, incluso por encima de la media nacional, pero buena parte de estas organizaciones, casi 90%, son asistenciales y o religiosas, tanto por sus fines como por sus propios nombres.

15 En encuestas realizadas, durante 2017 y principios de 2018, por el Centro de Estudios de Opinión de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAQ, a pregunta expresa sobre el principal problema de Querétaro, solo 3% de la población menciona la corrupción.

16 Entrevista con uno de los miembros de la Comisión de Selección.

Sin embargo, el primer acto del presidente del Comité Coordinador fue, después de la elección, mencionar que no podía dar a conocer los nombres de los otros dos miembros de la terna. No pareció ser un buen inicio.

Lo cierto es que el Comité de Participación Ciudadana tiene facultades escasas, no vinculantes y con una integración, en el mejor de los casos técnica, pero de bajo perfil político, lo que la hace fácilmente manejable por el Secretario Técnico y el resto de los funcionarios que integran el Comité Coordinador.

En conclusión, hasta el momento, el Sistema Anticorrupción del estado no ha tenido ninguna actuación ni ningún hecho analizado de manera pública.

ANEXOS

ANEXO 1. Candidatos a Fiscal Especializado, mayo, 2017

CANDIDATO	ESTUDIOS	EXPERIENCIA PROFESIONAL
Ana Luisa Sánchez Aguilar	Licenciada en Derecho por la Universidad Cuauhtémoc; estudios de maestría en Derecho Procesal Penal Acusatorio por el Centro de Estudios de Actualización de Derecho.	2016, directora jurídica y de vinculación institucional en la FG. Coordinadora administrativa y de Atención a la Ciudadanía en la Dirección de Averiguaciones Previas, y 2015, subdirectora de Agencias del Ministerio Público, jefa de Sector Central y titular de la Unidad Especializada en la Investigación y Combate al Secuestro. De 2012 a 2015, coordinadora general del Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Querétaro. Fiscal especial en la Investigación de Delitos Sexuales, contra el Menor y Violencia Intrafamiliar de 2008 a 2012.

(Continúa)

CANDIDATO	ESTUDIOS	EXPERIENCIA PROFESIONAL
Laura Mónica Aldrete Vega	Licenciatura en Derecho por la UAQ, con especialidad en Derecho Notarial y maestría en Derecho.	De 2016 a 2017, directora del Centro de Internamiento y Ejecución de Medidas para Adolescentes (CIEMA). De 2010 a 2013, auditora del Órgano Interno en empresa paraestatal.
Óscar Mauricio Bailleres Flores	Licenciado en Derecho por la UAQ.	De 2000 a 2004, secretario acordista del Juzgado Séptimo Penal y secretario adscrito a la Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro (TSJ). Desde 2004 a la fecha, es socio fundador y abogado postulante en materia penal y civil en el despacho Bailleres & Bailleres.
Carmen Garduño Salazar	Licenciada en Derecho por la UAQ.	Oficial secretario PGJ. Agente del Ministerio Público, PGJ. De 1991 a 1995 laboró en la Coordinación de Salud en el estado de Querétaro. De 1999 a 2015 ejerció en la USEBEQ como jefe del Departamento Jurídico.
Guadalupe Gisela Bárceñas Mandujano	Licenciada en Derecho por la UAQ. Estudios de maestría en Administración Pública. Egresada del posgrado en Derecho Procesal Penal.	De 2001 a 2002, Oficial secretaria en la Dirección de Averiguaciones Previas, PGJ. Agente del Ministerio Público en Jalpan de Serra, en la Agencia del Ministerio Público Investigador XII A, y en la Coordinación en la Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos. Ocupó el cargo de directora de Derechos Humanos, PGJ. Actualmente, se desempeña en el cargo de directora del Instituto del Servicio Profesional de Carrera.

(Continúa)

CANDIDATO	ESTUDIOS	EXPERIENCIA PROFESIONAL
Óscar García González	Licenciado en Derecho por la UAQ, diplomado de Desarrollo de Habilidades Directivas en ITESM. Estudió la especialidad en Derecho Constitucional y Amparo en la UAQ, y la maestría en Administración Pública Estatal y Municipal.	Director Jurídico y Consultivo de la Secretaría de Ayuntamiento del municipio de Corregidora. Director Jurídico y Consultivo de la Secretaría de Ayuntamiento en el mismo municipio.
Benjamín Vargas Salazar	Licenciatura en Derecho con una Especialidad en Derecho Constitucional y Amparo y estudios concluidos de maestría en Administración Pública Estatal por la UAQ.	Actualmente se desempeña como vicesfiscal de Investigación Científica y Policial. En 2014, director de Derechos Humanos de la PGJ. En 2015, subprocurador Jurídico y de Control Interno. En 2004, analista jurídico de Policía Investigadora Ministerial de Querétaro.
Alejandro Hernández Ramírez	Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro, con especialidad en Derecho Fiscal.	Asesor jurídico en la Presidencia Municipal de Corregidora. 2010, secretario de acuerdos en el Juzgado Mixto de Corregidora, en el mismo municipio. Asesor en la Junta de Concertación Política de la LV Legislatura del Estado de Querétaro. Actualmente abogado litigante, comisionado honorario de la Comisión Estatal de Información Gubernamental.

CANDIDATO	ESTUDIOS	EXPERIENCIA PROFESIONAL
Luis Orlando Guzmán Cerda	Licenciado en Derecho con maestría en Derecho Corporativo.	Servidor público en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en la Ciudad de México. 15 años trabajó en Petróleos Mexicanos, en la Contraloría Interna.
Humberto Pérez González	Licenciado en Derecho con especialidad en Derecho Constitucional y Amparo y en Derecho Penal.	En 2015, agente del Ministerio Público Especializado en la Investigación de Delitos Electorales. En 2016, lo nombran subprocurador de Investigaciones y Procesos. En 2017, vicesfiscal de Investigación y Persecución del Delito, en la Fiscalía General del Estado.

ANEXO 2. Candidatos al Comité de Participación Ciudadana

NOMBRE	TRAYECTORIA
Minerva Fabiola Andalco Mendoza	Con trayectoria dentro de Instituto Mexicano del Seguro Social, incluyendo administradora de unidad. Desde 2009 labora como jefa de Abasto del Hospital General Regional núm. 1.
Soraya Olivia Andalco Mendoza	Es administradora de sucursal en Servicios Especializados de Monterrey y fue administradora de sucursal en El Rey del Dulce, con experiencia desde planeación de compras y ventas hasta proyección de cobranzas. De 1999 a 2003 fue supervisora de los indicios de evasión y licencias de construcción en Infonavit.

(Continúa)

NOMBRE	TRAYECTORIA
Abel Baca Atala	Ingeniero Mecánico, se ha desempeñado en la iniciativa privada y en la administración pública. De 2005 a 2014 fue director del Parque Industrial Querétaro y actualmente es consultor y analista financiero.
Juan Carlos Favela Carrasco	Ingeniero Industrial en Producción, ha trabajado en la iniciativa privada en la planeación y control de la producción, ha coordinado proyectos de inversión.
Gerardo Hernández Aguilar	Con perfil académico y trabajo en temas indígenas y agrarios, ha impartido clases en la Universidad Autónoma de Querétaro, ITESM-Chiapas, Instituto de Administración Pública de Chiapas y Centro de Estudios Superiores del Bajío, campus Querétaro.
Gustavo Antonio Ibarra y Olea	Su trayectoria profesional incluye cargos en la SHCP y Pemex, con perfil para auditoría y consultoría. Desde 2009 es director de Fundación Prodehipase, que apoya a los hijos de padres separados.
Carlos Lozada Padilla	Trabaja en la Coordinación para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo, en el periodo de 2013 a 2015, laboró en la Defensoría de Derechos Humanos de Querétaro (DDHQ) y desde 2002 en la extinta Comisión Estatal de Derechos Humanos.
Darío Malpica Basurto	Presidente de Coparmex Querétaro, fue rector de la Universidad Contemporánea, dentro de sus cargos más recientes están el de consejero del Consejo Consultivo de Nafin Querétaro y miembro de los consejos Consultivo y Directivo de la CEA.

(Continúa)

NOMBRE	TRAYECTORIA
Yarene Itzel Marín Jimeno	Es profesora técnico académico en la Universidad Tecnológica de Querétaro desde hace siete años. Su trayectoria laboral incluye actividades en el municipio de El Marqués, participó en el proceso para elegir a los integrantes de la Comisión de Selección.
José Ortiz Adame	Trabajó en el Municipio de Querétaro como coordinador operativo del Instituto Municipal de Planeación, así como secretario técnico del SMDIIF. Anteriormente fungió dentro del gobierno del estado, la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Senado de la República.
Pablo Reynoso Mendoza	Abogado con más de 25 años de experiencia, fue director jurídico latinoamericano de Kellogg's y es socio de la firma de abogados Atria.
Héctor Manuel Rivadeneira Díaz	Empresario de la industria química, trabaja desde 2012 en Grupo Industrial del Parque, S.A. de C.V., como director general.
Jorge Sánchez Martínez	Ha sido asesor jurídico de SDUOP, auditor jurídico de la Secretaría de la Contraloría, encabezó la Jefatura de Recursos Humanos en el municipio de Colón.
María Esperanza Vega Mendoza	Fue nombrada en 2010 consejera electoral del entonces IEQ, dentro de este organismo alcanzó los puestos de secretaria ejecutiva del Consejo Electoral y Contralora General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro.

AVANCES Y PENDIENTES EN EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DE SAN LUIS POTOSÍ

JOSÉ SANTOS ZAVALA¹

EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN (SNA) fue creado con la reforma federal constitucional del 2015, misma que incluye la creación de 32 Sistemas Locales Anticorrupción (SLA), instituidos con la finalidad de contar con una estrategia integral de combate a la corrupción desde el ámbito local; por ello el artículo 113 de la Constitución obliga a las entidades federativas a que integren órganos con estructuras, funciones y facultades equivalentes al SNA, los cuales deberían estar en funcionamiento con fecha límite del 18 de julio de 2017. Para cumplir con este objetivo en San Luis Potosí se tuvieron que llevar a cabo las siguientes acciones: 1) reformar la constitución local y crear el marco jurídico para su estructura y funcionamiento, 2) nombrar a la comisión de selección del comité de participación ciudadana, 3) nombrar a los miembros del comité de participación ciudadana anticorrupción, 4) nombrar al Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa y 5) nombrar a la fiscalía especializada en materia de delitos relacionados con los hechos de corrupción.

La metodología para la elaboración de esta narrativa fue: la revisión hemerográfica de los periódicos *Pulso Diario de San Luis*, *La Jornada San Luis*, *Código San Luis*, *La Orquesta* y la revista *Proceso*; entrevistas a los participantes del proceso de elección de la Comisión de Selección del Comité Ciudadano Anticorrupción; a los miembros del Comité de Selección; a funcionarios públicos vinculados con el Sistema Estatal Anticorrupción, y a columnistas de los principales medios de comunicación locales.

1 El Colegio de San Luis.

ACCIONES DE IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN

1) REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL

El 25 de noviembre de 2015 el Congreso del estado aprobó por unanimidad reformar la Constitución Política local, para armonizarla con la federal, a fin de crear el Sistema Local Anticorrupción; fue un proceso que pasó desapercibido para la mayoría de los actores políticos locales, los 27 diputados de nueve partidos políticos cabildaron entre ellos y el resultado fue una aprobación sin votos en contra; esta acción fue divulgada como un avance en el estado para combatir los actos de corrupción.

Según el Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco), San Luis Potosí se encuentra en la categoría de Reforma Constitucional Satisfactoria, que representa la calificación más alta de dicha evaluación. Conforme a los diez criterios utilizados por el Imco, la entidad obtuvo una calificación de 100 en los aspectos estructura y composición de: Sistema Local Anticorrupción, Comité Coordinador, Comité de Participación Ciudadana, creación de Fiscalía Especializada en Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción y el Tribunal de Justicia Administrativa.

Los rubros donde se obtuvo calificación de 100 fueron: responsabilidades de los servidores públicos vinculadas con faltas administrativas o hechos de corrupción, así como la obligatoriedad de presentar la declaración de intereses, patrimonial y fiscal (tres de tres); en los rubros donde se obtuvo calificación de 50 fueron: débiles atribuciones del órgano fiscalizador, la Contraloría y los órganos internos de control; el papel del Congreso local en el nombramiento del Fiscal General de Justicia (aunque el Ejecutivo sigue siendo un actor fundamental en su designación y remoción).

En cuanto a las leyes, el 4 de abril de 2017 se aprobaron en comisiones del Congreso del estado: la Ley Anticorrupción para el Estado de San Luis Potosí, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas,

la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, la Ley Orgánica de la Administración Pública y las reformas al Código Penal del Estado de San Luis Potosí; el 6 de abril fueron aprobadas por unanimidad en el pleno del Congreso. En esta última fecha, el presidente de la Comisión de Gobernación, el diputado Oscar Bautista Villegas, declaró de manera pública: “Con estas reformas, San Luis Potosí se ubicará a la vanguardia en el escenario nacional, ya que únicamente nos faltarían por aprobar la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia, la Ley de Responsabilidad Administrativa y el Código Procesal Administrativo”.

En esta etapa, un hecho relevante fue que el 24 de mayo de 2017, en sesión ordinaria, el pleno del Congreso del estado aprobó por mayoría las observaciones presentadas por el gobernador del estado, Juan Manuel Carreras López, a la minuta de decreto que expidió la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, para reconsiderar lo establecido en el artículo 10, en cuanto a la integración del Comité Coordinador, en el cual se consideraba la integración de un representante del Poder Legislativo, lo cual no era acorde con la norma general. Después de esta modificación, el Comité Coordinador quedó integrado por el titular de la Auditoría Superior del Estado; el titular de la Fiscalía Especializada en Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción; el titular de la Contraloría General del Estado; un representante del Pleno del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado; el presidente de la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública, y el presidente del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.

La Ley Anticorrupción para el Estado de San Luis Potosí fue calificada por el Imco como una ley regular, de 30 criterios evaluados, tuvo una calificación reprobatoria en aspectos como la integración insuficiente del sistema y obligaciones incompletas de los órganos responsables de su vigilancia. Con calificación mínima aprobatoria describe que se refleja el establecimiento de un sistema muy complejo de información el cual obstaculiza su operación. Y con calificación aprobatoria resultaron

aspectos vinculados con la estructura y el funcionamiento de los integrantes del sistema.

La etapa que comprende la creación del marco jurídico del Sistema Estatal Anticorrupción se distingue por acuerdos políticos y por la armonía en la interacción, en la cual los actores principales fueron el Ejecutivo y el Legislativo, teniendo como protagonistas a quienes formaban parte del PRI, con apoyo de la porción de los diputados del PAN, los del Partido Verde, Partido Nueva Alianza y del partido político local Conciencia Popular, sin ninguna oposición relevante de los diputados del Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo ni el partido Morena.

2) NOMBRAMIENTO DE LA COMISIÓN DE SELECCIÓN DEL COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA ANTICORRUPCIÓN

Este proceso inició el 1 de junio de 2017, cuando el Poder Legislativo local convocó a los representantes de organizaciones de la sociedad civil y universidades para que propusieran candidatos que integrarían la Comisión de Selección; los primeros serían los responsables de nombrar a los integrantes del Comité de Participación Ciudadana. Con la publicación en el *Periódico Oficial "Plan de San Luis"* de la convocatoria para la conformación de dicho órgano, el periodo de recepción de propuestas fue del 5 al 20 de junio de 2017, se recibieron trece solicitudes, se analizó su documentación y posteriormente los miembros de la Comisión de Gobernación realizaron entrevistas a los candidatos. Las organizaciones que participaron en el proceso fueron: diversas cámaras empresariales que presentaron sus propuestas por medio del Consejo Ciudadano de Transparencia, además el Colegio de Contadores y la UASLP; la comisión responsable de evaluar las propuestas fue la ya mencionada Comisión de Gobernación (integrada en ese entonces por diputados del PRI, PAN y Conciencia Popular); las entrevistas se llevaron a cabo sin contratiempos y de manera cordial, el 7 de julio de 2017, en

sesión extraordinaria, el pleno del Poder Legislativo aprobó la Comisión de Selección.

La comisión quedó integrada por Arturo Antonio Saldierna Gómez (propuesto por la UASLP, obtuvo 22 votos); Ramón Rodríguez Pecina (propuesto por el Consejo Ciudadano de la Transparencia, alcanzó 21 votos); Lorena Villareal Zárate (propuesta por el Colegio de Contadores, logró 23 votos); Nadia Carolina Rangel Valdivia (propuesta por el Instituto Estatal de Administración Pública y la UASLP, tuvo 22 votos) y Jaime Cantú Sánchez (propuesto por el Consejo Ciudadano de Transparencia, con 23 votos); ese mismo día la comisión tomó protesta ante el pleno del Congreso del estado.

En cuanto a los perfiles de los electos: Antonio Saldierna Gómez ha sido titular del área de Costos, Presupuestos y Auditoría de la Minera San Xavier, además ocupó cargos administrativos en la Secretaría de Salud; Ramón Rodríguez Pecina fue gerente de Relaciones Industriales de la empresa Purificadora BRISA y subgerente de la Asociación Potosina de Ejecutivos de Relaciones Industriales; Lorena Guadalupe Villarreal Zárate, integrante del Comité Directivo del Colegio de Contadores Públicos, ha trabajado para las constructoras de la familia Rangel; Nadia Carolina Rangel Valdivia, profesora de la Facultad de Contaduría y Administración de la UASLP, y Jaime Cantú Sánchez, propietario de la empresa Impulsora de Altura, expresidente de la Canaco y expresidente del Consejo Municipal de Seguridad y Prevención del Delito.

En esta composición existió un fuerte cabildeo entre el sector empresarial, gobierno del estado y el Congreso estatal, de tal manera que predominaron aquellos candidatos que tienen fuertes vínculos con la iniciativa privada de San Luis Potosí, cuyo perfil refleja una amplia experiencia en la realización de auditorías y selección de personal, con nula experiencia en la vida política del estado, y sin sensibilidad para los asuntos sociales; en esta comisión queda una actora del medio docente universitario, en cuya selección influyó más el criterio de paridad de género que su actividad académica.

Antes del proceso de selección, en los medios locales de comunicación salieron diversas notas donde se descalificaba a dos de los miembros propuestos, uno de ellos por haber sido tesorero en el gobierno priista de 2009-2012; y al segundo, un académico de la Facultad de Contaduría y Administración de la UASLP, con el argumento de que su cédula profesional tenía una vigencia de dos años, pero no hacían referencia que era la de doctorado, la de licenciatura tenía una vigencia de más de diez años, finalmente no resultaron electos.

Una vez que se constituyó la comisión de selección del Comité de Participación Ciudadana, diversos actores, principalmente del medio académico, cuestionaron su composición en aspectos como el predominio de actores vinculados con el sector privado, que la elección de las dos mujeres había sido solo por el hecho de serlo y cumplir la cuota de género, no tanto por experiencia en la materia, y concluyeron que esta situación pone de manifiesto el desprecio que existe en la clase política por la actividad académica en San Luis Potosí.

3) NOMBRAMIENTO DE LOS MIEMBROS DEL COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA ANTICORRUPCIÓN

El Congreso del estado entregó el nombramiento a los miembros de la Comisión de Selección el mismo día 7 de julio de 2017, quienes consideraron que a partir de ello fueron abandonados, “nadie nos hizo caso, no nos asignaron oficinas ni presupuesto, el Congreso no volvió a buscarlos”, argumenta en entrevista una de los miembros de la comisión, por ello Lorena Villarreal ofreció por iniciativa propia las instalaciones del Colegio de Contadores como oficina para llevar a cabo sus reuniones de trabajo, que iniciaron al siguiente día (8 de julio de 2017).

Al darse cuenta de que necesitaban apoyo para realizar de manera eficiente su trabajo, pasada una semana, los miembros de la comisión buscaron reunirse con la presidenta de la Comisión de Gobernación del Congreso del estado, quien entonces era la diputada Rebeca Terán, mis-

ma que les ofreció los servicios de dos asesores del propio Congreso para que los guiarán en el cómo continuar con sus funciones; además, les aconsejó acudir a la Secretaría General de Gobierno para gestionar recursos financieros. Esta les ayudó con recursos para adquirir una computadora, una impresora y un archivero, también para realizar la publicación y difusión de la convocatoria, así como para gastos de viáticos y un vehículo utilizados para realizar los viajes de promoción de la convocatoria en las cuatro regiones del estado. Con estos recursos y sin apoyo legal iniciaron un trabajo de revisión sobre el proceso a seguir para emitir la convocatoria y elegir a los miembros del Comité de Participación Ciudadana.

La convocatoria fue publicada en el periódico oficial del estado el 21 de julio, y fue promocionada mediante visitas personales en: Facultad de Contaduría y Administración de la UASLP, en Rioverde, en Ciudad Valles, Matehuala y Tamazunchale; las reuniones se llevaron a cabo en los respectivos campus de la UASLP, convocando a cámaras empresariales, ONG y medios de comunicación; en las reuniones al interior del estado, recibieron reclamos de diversos sectores sociales: “para que vienen, siempre queda todo en la capital”, les protestaron en Ciudad Valles. El 21 de julio de 2017, en el auditorio de la Facultad de Contaduría y Administración de la UASLP presentaron dicha convocatoria, la cual tuvo una vigencia de 25 días; los requisitos para registrarse fueron: 1) ser ciudadano mexicano; 2) contar con residencia efectiva en el estado de al menos tres años; 3) experiencia de al menos cinco años en temas de gestión pública, combate a la corrupción y/o transparencia; 4) tener título profesional de licenciatura con antigüedad mínima de 10 años; 5) no haber sido registrado como candidato ni haber desempeñado un cargo público, y 6) no ser miembro de un partido político tres años anteriores a la convocatoria.

Al cierre del registro se recibieron un total de 35 solicitudes, las cuales pasaron a una revisión documental; de este análisis se descartaron cuatro expedientes que no cumplían con lo establecido en la convocatoria; una vez terminada esta etapa se procedió a programar las entrevistas-

tas a 31 candidatos, mismas que se llevaron durante dos días en las instalaciones de El Colegio de San Luis, en ellas se valoró la experiencia profesional y los conocimientos en materia de corrupción. Las preguntas que se realizaron a los entrevistados fueron recibidas de la ciudadanía en la comisión, por medio de redes sociales (Facebook, Twitter); las más relevantes que se hicieron fueron: ¿Qué propuestas se tiene para el combate a la corrupción?, ¿qué visión, objetivos y funciones tiene para el Sistema Estatal Anticorrupción?, y otras más para identificar la capacidad de liderazgo y de comunicación de los entrevistados; cabe resaltar que estas entrevistas no fueron públicas, aunque después fue posible consultarlas por el canal de YouTube de la comisión.

Una vez terminado el proceso de entrevistas, la comisión fue convocada a una “reunión” con funcionarios del gobierno del estado y representantes del Consejo Ciudadano de Transparencia, en la cual se insinuó una “lista” de los mejores perfiles; los miembros de la comisión también recibieron llamadas personales con las cuales se les hicieron propuestas de a quien elegir; a la par de ello, los medios locales de comunicación ejercían presión descartando o descalificando con sus publicaciones a varios candidatos entrevistados, principalmente aquellos que provenían del sector académico.

Al interior de la comisión también se generaron divisiones, por un lado quienes fueron propuestos por el Consejo Ciudadano de Transparencia y, por el otro, quienes fueron apoyados por instituciones académicas, aunque en ocasiones la división era por sexo (masculino *versus* femenino); en este contexto el proceso para establecer los criterios a seguir fue complicado; en una reunión en las instalaciones del Colegio de Contadores se acordó que cada miembro de la comisión propondría una terna de cinco candidatos. Para la selección se utilizaron dos criterios: representatividad de las cuatro regiones del estado y experiencia probada en combate a la corrupción; después de varias rondas de consulta libre llegaron a un consenso y en votación abierta al público, con medios de comunicación presentes y transmisión por Facebook live,

se eligió a los siguientes miembros: Alma Irene Nava Bello (por un año y como presidenta del comité); Carlos Raúl Espinosa Rincón (por dos años); Ismael Leyva Nava (por tres años); José de Jesús Sierra Acuña (por cuatro años), y Efraín Arriola Ortiz (por cinco años).

En una segunda ronda de votación resultaron electos como super-numerarios o suplentes: Blanca Torres Espinoza (de la Huasteca); Benjamín Alva Fuentes (de la región Centro); Alejandrina Cedillo Campos (del Centro); Juan Ramón Infante Guerrero (del Altiplano), y Mónica Llunaja Torres Palacios (del Centro); no resultó electo ninguno de la zona media; el comité se integró por cinco hombres y una mujer, motivo por el cual de inmediato se inició el cuestionamiento por la falta de paridad de género.

Una segunda polémica fue que el candidato electo José de Jesús Sierra Acuña no cumplía con los requisitos de la convocatoria, debido a que fue secretario general del ayuntamiento de Aquismón hasta mediados de junio de 2017; estos dos aspectos sirvieron de pretexto para iniciar toda una campaña mediática en contra de los miembros de la Comisión de Selección, quienes argumentaron a su favor que hizo falta tiempo y recursos para contar con asesoría legal (la que ofrecieron en el Congreso nunca se les proporcionó); aunque según otros actores, los miembros de la comisión no aceptaron ninguna ayuda, “quisieron ser autónomos”. Para los actores gubernamentales, en el proceso de selección del Comité de Participación Ciudadana se tomaron decisiones deficientes y desinformadas, se eligieron a personas con un perfil de reclutamiento de personal y no específicamente en la materia de corrupción; así mismo tampoco se le dio formalidad al proceso de difusión de la convocatoria; los miembros de la Comisión de Selección no aceptaron ayuda por parte de las instituciones del estado y el Congreso no insistió en dárselas.

Otro hecho relevante que sucede en esta etapa es el amparo interpuesto por Alejandrina Cedillo, por el incumplimiento en la paridad de género en la elección del comité ciudadano; según trascendió en los medios de comunicación fue asesorada por actores gubernamentales, que-

nes acudieron a ella después de que otro aspirante se negará a presentar dicho amparo, sin duda que con este hecho no se busca corregir la estructura del comité, sino contar con aliados en su conformación.

Un acontecimiento más de esta parte del proceso fue que, el 16 de octubre de 2017, Alma Irene Nava dio a conocer su renuncia al cargo de integrante de la comisión. En su carta expreso:

existen cuestionamientos en relación con la legitimidad de la comisión en términos del cumplimiento de la paridad de género y sobre el incumplimiento de uno de los consejeros electos al presentar los requisitos de elegibilidad que establece la ley, dar solución a lo anterior está sujeto a interpretaciones y responsabilidades diversas que no están claramente definidas en la ley y que requieren de atención inmediata.

También argumentó

he sido ratificada como Consejera Local del INE, y aun cuando ambos cargos no son incompatibles dado su carácter ciudadano, quiero comunicar la decisión que he tomado después de una reflexión objetiva y a conciencia de renunciar a mi cargo como integrante de la Comisión de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción (CPC del SEA).

Además, señaló: “considero que tenemos un modelo de democracia representativa procedimental frágil”, cuestionando los niveles alarmantes de corrupción en San Luis Potosí.

En lugar de Alma Nava fue nombrada Mónica Torres, quien renunció, a su vez, a los 30 días de suplir a la antigua presidenta del comité quedando acéfalo el cargo; sobre este asunto, los actores gubernamentales replican que no hay formalidad en el proceso ya que los nombramientos no se han publicado en el periódico oficial del estado; por ello, estas renuncias solo son una cuestión informal ya que no se puede renunciar a un nombramiento no dado, que no está publicado en el periódico

dico oficial o con protesta frente al Congreso del estado; es un comité que está en el limbo jurídico por falta de una personalidad jurídica.

Hasta junio de 2018, el Comité de Participación Ciudadana Anticorrupción no ha tenido ninguna reunión formal; en la primera convocada en lo que iba de 2018 ninguno de los integrantes se presentó; siendo hasta una segunda reunión convocada que se llevó a cabo con la presencia de la aún presidenta del CPC, Mónica Torres, además del Contralor General del estado, el representante de la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública (Cegaip), Alejandro Lafuente Torres, la representante de la Auditoría Superior del Estado (ASE), y los miembros numerarios del Comité de Participación Ciudadana. En esta reunión los miembros de este último reconocieron la necesidad de obtener certeza y personalidad jurídica, solicitando que se publiquen sus nombramientos en el periódico oficial, el contralor del estado expreso que la conformación del Comité de Participación Ciudadana fue un proceso accidentado, por lo que recaló que “con más razón hay que darle formalidad jurídica” y manifestó su disposición para que juntos encuentren una agenda común para que todos los representantes de la Comisión de Participación Ciudadana puedan continuar con la instalación del Comité Coordinador.

4) NOMBRAMIENTO DEL FISCAL GENERAL DEL ESTADO Y FISCAL ANTICORRUPCIÓN

El 7 de julio de 2017, en sesión extraordinaria, el pleno del Poder Legislativo aprobó reformar la Constitución Política del estado para modificar la denominación de la Procuraduría General de Justicia del Estado por la de Fiscalía General del Estado, en términos de la homologación que se hace respecto de la Constitución federal; la Fiscalía estará a cargo del Fiscal General del Estado, que durará en su encargo siete años, sin posibilidad de reelección y deberá cumplir los mismos requisitos que la Constitución establece para ser magistrado.

Para cumplir con ello, el 26 de octubre de 2017, en sesión ordinaria el pleno del Poder Legislativo eligió de una segunda terna integrada por: Verónica Jareda García, Fernando López Díaz de León y Federico Arturo Garza Herrera; siendo este último nombrado por unanimidad como Fiscal General del Estado de San Luis Potosí, para el periodo comprendido del 27 de octubre de 2017 al 26 de octubre de 2024. Los diferentes actores políticos representados en el Congreso del estado le dieron su “voto de confianza” al fiscal electo.

Con respecto a la primera terna para elegir al fiscal anticorrupción, el 7 de noviembre de 2017, el gobernador del estado envió la siguiente lista para elegir al fiscal: María Angelina Acosta, Juana María Castillo de Ortega y Geovanna Hernández Vázquez. Esta última es licenciada en Derecho por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), campus Monterrey, ha sido secretaria técnica del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, comisionada a la Dirección Jurídica del Consejo de la Judicatura, directora jurídica y de extradiciones y agente del Ministerio Público adscrita a la Subprocuraduría General de Justicia del Estado.

Por su parte, Juana María Castillo Ortega es maestra en Política Criminal por la UASLP y especialista en Derecho Penal por la Universidad de Salamanca, España; fue juez primero mixto en el Segundo Distrito Judicial con Residencia en Matehuala; juez de Control y de Tribunal de Juicio Oral en la regiones II, III y IV, con sede en Matehuala, Rioverde y Ciudad Valles; juez especializada en Justicia para Menores en Conflictos con la Ley Penal, y juez sexto en Materia Penal en el Primer Distrito judicial con residencia en San Luis Potosí.

La tercer propuesta, María Angelina Acosta Villegas es maestra en Derecho Constitucional y Amparo por la UASLP, se ha desempeñado como coordinadora jurídica y asesora externa de la Primera Sindicatura del Ayuntamiento del municipio de San Luis Potosí en el periodo 2013-2014; comisionada supernumeraria de la Cegaip en el periodo 2012-2013; en 2014 fue directora de Normatividad en la Contraloría General del Estado

y secretaria del Consejo Ciudadano de Transparencia y Vigilancia para las Adquisiciones y Contrataciones de Obra Pública del Gobierno del Estado, presidenta de la Barra Mexicana de Abogados de San Luis Potosí.

El 9 noviembre de 2017, los integrantes del Frente Ciudadano Anticorrupción (FCA) hicieron una invitación a quienes se encontraban en la terna para ocupar el cargo de Fiscal Anticorrupción, a fin de conocerlas y realizar una valoración de sus perfiles. Hugo Stevens Amaro, vocero del FCA, expuso a los medios de comunicación que el frente ciudadano participaría en ese proceso. En la sesión del pleno del Congreso del estado del 30 de noviembre de 2017, ninguna de las propuestas planteadas por el gobernador alcanzó la cantidad de votos necesarios para ocupar la Fiscalía Especializada en Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción ni la Fiscal Especializado en Materia de Delitos Electorales que también tenía que nombrarse en el mismo proceso. Al respecto, el subsecretario de Enlace Institucional entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, Jorge Vera Noyola, explicó que los diputados tendrán un plazo de 30 días para elegir a las personas de cada una de las fiscalías o bien pedir al gobernador replantear las ternas.

El 26 de enero de 2018, es el mismo Jorge Alejandro Vera Noyola, exdiputado y exsecretario del Partido Conciencia Popular, y anterior subsecretario de Enlace Institucional en el Gobierno del estado, quien fue electo por mayoría de votos en el Congreso, como Fiscal Anticorrupción (puesto que ocupará hasta 2025); la terna la integro, además de Vera Noyola, Alejandro Hernández Castillo y Mónica Kemp Zamudio; el ahora fiscal ha sido dos veces diputado local y contralor interno del municipio de San Luis Potosí de 2009 a 2010, cuya administración se caracterizó por desvíos de recursos y endeudamiento de la hacienda municipal.

El Fiscal Anticorrupción fue electo por mayoría calificada, con 20 votos a favor de un total de 27 diputados. El nombramiento recibió la desaprobación de organizaciones de la sociedad civil, cámaras empresariales y el medio académico, cuyos actores pusieron en tela de juicio su independencia e imparcialidad para combatir la corrupción. Su nom-

bramiento fue aprobado por diputados que se han visto involucrados en escándalos de corrupción, quienes pertenecen al PRI, PAN, PRD y Partido Verde. Su nombramiento “es una grave simulación que los ciudadanos denunciamos”, declararon miembros de la organización Ciudadanos Observando; por su parte el presidente de la Coparmex, Jaime Chalita Zarur, lo calificó de “un error de cálculo político”, “se esperaba que en San Luis Potosí hubiera un perfil ciudadano, sin compromisos”; el presidente de la Cámara de Comercio, Alejandro Pérez Rodríguez, denunció que “si no se tiene nada que esconder, deberían de haber elegido a quien no tenía nada que ver con el gobernador”, esperábamos “que no fuera puesto por el gobernador”.

Por su parte, el presidente del Comité Directivo Estatal del PAN hizo un llamado a la sociedad para vigilar la actuación del Fiscal Anticorrupción, pues al ser un perfil ligado al gobierno y al Congreso del estado “no garantiza legalidad ni combate a la impunidad”, lamentó que con esta decisión se estén violando los principios de autonomía e imparcialidad del Sistema Estatal Anticorrupción, además expuso que existe un alto riesgo de que la Fiscalía sea un arma política para usarse a discreción; el PRD también manifestó su desacuerdo con el nombramiento.

Un actor social que cobro fuerza hacia finales de 2017 fue el Frente Ciudadano Anticorrupción (FCA), el cual surgió cuando se dio a conocer en los medios de comunicación locales la conversación del 12 de junio, entre el diputado Enrique Flores y el presidente municipal de Ébano, Crispín Ordaz, sobre cómo limpiar de irregularidades una cuenta pública municipal. En este escándalo se vieron involucrados los diputados José Guadalupe Torres Sánchez (PRD), Oscar Bautista (PRI) y Manuel Barrera (PVEM).

El FCA estaba integrado en ese entonces por Alejandro Pérez Rodríguez (presidente de la Canaco y director general de Muebles Maryal); Alberto Narváez Arochi (Asociación de Comerciantes Establecidos del Centro Histórico); Manuel Nava Calvillo (Acción Ciudadana); José Guadalupe González (Ciudadanos Observando); Alfredo Lujambio Cataño

(Ciudadanos Hasta la Madre); Óscar David Reyes Medrano (organización política Ganemos); esta última asociación impugno el nombramiento de Federico Garza Herrera como Fiscal General del estado, lo cual hicieron mediante un amparo a nivel federal. En la sesión donde fue nombrado se manifestaron con pancartas donde se leía #NoAlFiscalCarnal.

AVANCES Y PENDIENTES EN LA OPERACIÓN DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN

El 18 de julio de 2017, cumplido el plazo constitucional para que estuviera funcionando los sistemas locales anticorrupción, en San Luis Potosí no está operando plenamente; las causas son varias, van desde el sofisticado e insuficiente marco jurídico empleado para nombrar a los entes constitutivos del sistema hasta la de injerencia de actores gubernamentales y organismos empresariales durante todo el proceso. Otra dificultad adicional son los procesos de impugnación mediante juicios de amparo por la designación del comité ciudadano.

El Sistema Local Anticorrupción en San Luis Potosí tiene un déficit en su implementación, ya que las cuatro etapas de que consta se han cumplido solo parcialmente: 1) reforma constitucional evaluada como satisfactoria por el Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco); 2) la Ley del Sistema Local Anticorrupción fue calificada como regular por el Imco; 3) el nombramiento del comité ciudadano se encuentra en proceso de impugnación y no está constituido formalmente, y 4) el nombramiento del Fiscal Anticorrupción que ha sido repudiado por actores políticos, sociales y académicos. Ante este retraso, es necesario diseñar una estrategia legal que permita exigirle al Congreso que actúe a la brevedad para subsanar las fallas, que en gran medida fueron generadas por sus omisiones; los actores gubernamentales deben abstenerse de participar de manera directa, lo cual debe aplicarse también para los organismos empresariales; se requiere confiar en los actores sociales y académicos, lo cual será difícil en el corto y mediano plazos; los medios de

comunicación y las redes sociales deben ser el espacio de encuentro para propiciar una salida, y destrabar las redes de corrupción que operan en el estado.

El proceso de implementación ha dejado precedentes negativos y grandes dudas: ¿Por qué el retraso? ¿Por qué el perfil privado de los involucrados dentro del sistema? ¿Por qué está ausente el sector académico? ¿Qué persigue y origina el fuerte involucramiento de los actores gubernamentales y privados? ¿Por qué el desprecio a la sociedad organizada? ¿Por qué el Comité de Selección no aceptó ayuda profesional? ¿Por qué tanto obstáculo al comité ciudadano? ¿Por qué los cabildeos se dieron a la sombra? Hay opacidad, exclusión y omisiones, pero parece que ningún actor quiere hacer nada al respecto por corregirlas.

Podemos concluir que el Sistema Estatal Anticorrupción debe fortalecerse con la participación de la sociedad civil, funcionar con presupuestos suficientes sin crear burocracias, mantener su autonomía e independencia frente al poder político y empresarial, dar resultados a los ciudadanos en materia de combate a la impunidad; obstruir su integración, capturarlo mediante la presión privada y en los medios de comunicación son una excelente estrategia para mantener el *status quo* en materia de corrupción.

SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DE SINALOA: ENTRE LA MODERNIZACIÓN Y LA CORRUPCIÓN DEL PASADO INMEDIATO¹

ERNESTO HERNÁNDEZ NORZAGARAY²

LAS REFORMAS Y ADICIONES constitucionales que establecieron el Sistema Nacional Anticorrupción fue un gran acuerdo político en el Congreso de la Unión y en la totalidad de los congresos de los estados. No podría de ser de otra forma. La nueva pieza del andamiaje institucional necesitaba la mayoría calificada de ambos sistemas de representación. Exigía establecer las bases de esta reforma que en las condiciones actuales tiene un alto costo en las finanzas públicas.³ Sin embargo, cada uno de los estados de la federación presentaba singularidades políticas que facilitaban, limitaban o entorpecían la construcción de acuerdos legislativos en materia de armonización, calendarización y modalidades que asumiría la relación del Ejecutivo y las nuevas figuras constitucionales y reglamentarias. De ahí que este proceso tenga varias velocidades y hasta lleguen a variar sustantivamente de un estado a otro imprimiendo formas que ponen en entredicho la futura aplicación eficaz de dicho sistema.

El incremento en la competitividad electoral ha provocado una mayor distribución del poder generando nuevos intereses y contrapesos políticos regionales. En 2016, por ejemplo, la alternancia se confirma con la celebración de catorce elecciones estatales donde estaban en juego doce gobiernos estatales, congresos locales y cientos de municipios.

1 Agradezco los comentarios informados y agudos de Silber Meza, presidente de Iniciativa Sinaloa, A. C.

2 Universidad Autónoma de Sinaloa.

3 <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=687175&v=3&po=4&urlredirect=http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=687175&v=3&po=4>, consultado el 20 de mayo de 2018.

Como es del dominio, en esa docena de comicios siete de ellos fueron ganados por los candidatos del PAN que esgrimieron antes que un programa alternativo el señalamiento de la corrupción de los gobiernos en el poder. El tema de la corrupción estaba a flor de piel en los ciudadanos luego de sonados casos de corrupción política que había alcanzado los máximos niveles de la administración pública. Entre ellos la llamada Casa Blanca que involucraba directamente a la familia presidencial o la propiedad en Malinalco del secretario de Hacienda y Crédito Público en las que había la sospecha de beneficios por el tráfico de influencias. Estos escándalos más otros igualmente mediáticos contribuyeron a la derrota del PRI en siete de los doce estados, entre ellos cuatro, donde este partido había gobernado los últimos 86 años: Durango, Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz.

Esta debacle electoral del partido tricolor no significaba que en el resto de los estados no hubiera escándalos de corrupción, sino que en ellos las alianzas de facto se estructuraron permitiendo conservar el poder o al menos que las aguas no se desbordaran en la derrota. Uno de estos casos *sui generis* fue Sinaloa donde se estructuró una alianza entre la coalición hegemónica por el PRI y el grupo gobernante que encabezaba el expriista Mario López Valdez (Malova). A este grupo se le acumulaban señalamientos de corrupción que presentaban en bancarrota las finanzas públicas estatales y no pocos ciudadanos albergaron en ese momento la idea de que pasados los comicios se encausaran demandas penales contra él titular del Ejecutivo y miembros de su gabinete.⁴

En Sinaloa, había una diferencia sustantiva entre Malova y los gobernantes que terminaban en medio del escándalo de corrupción e incluso caían presos. La coalición que encabezaba el PRI había logrado recuperar la gubernatura perdida en 2010 frente a una coalición heterodoxa encabezada por el PAN. Así que difícilmente la restauración priista se

4 Un buen recuento es el siguiente: <http://www.sinembargo.mx/12-07-2017/3260616>, consultado el 14 de mayo 2018.

hubiera logrado sin la colaboración de los operadores del gobierno en funciones. El PAN había roto cualquier vínculo con el malovismo “por no representar la plataforma panista, y ver que en Sinaloa la democracia, la transparencia, el desarrollo económico y la inclusión social no han avanzado”,⁵ como afirmó Pablo Emilio Madero en una visita al estado todavía siendo dirigente nacional, una ruptura que curiosamente no compartieron muchos panistas que permanecieron hasta el final del sexenio ocupando posiciones burocráticas en el llamado “gobierno del cambio”.

La victoria holgada del priista Quirino Ordaz Coppel para muchos significó el blindaje del gobierno que encabezó López Valdez, pues aun cuando se habían acreditado actos de corrupción y estaban y están abiertas causas penales y administrativas ninguna de ellas ha concluido procesalmente. No hay ningún funcionario de primer nivel detenido incluso algunos empiezan a ser absueltos.⁶ En este contexto de descrédito de la justicia estatal llegan los tiempos de armonización de las reformas constitucionales en el ámbito del estado y coinciden con el inicio de funciones del nuevo gobierno que buscaba imprimir un aire de modernización a la administración pública. Se trataba, en el discurso, de dejar atrás el pasado para encaminarse hacia adelante, hacia un futuro más promisorio. Sentar las bases de una nueva relación entre gobernantes y gobernados donde se pusiera en el centro la lucha contra la corrupción.

ARMONIZACIÓN

Quirino Ordaz Coppel, gobernador constitucional, el 23 de enero de 2017 envió al Congreso del estado el proyecto de decreto de reformas y adiciones constitucionales para la integración del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción y la Ley de Responsabilidades de los Servidores

5 http://m.milenio.com/politica/deslinda-PAN-gobierno-Malova_0_135586668.html, consultado el 14 de mayo de 2018.

6 <http://www.noroeste.com.mx/publicaciones/view/perdona-fiscalia-anticorrupcion-a-rafael-lizarraga-no-lograron-tener-pruebas-suficientes-para-acusarlo-dicen-1127997>, consultado el 14 de mayo de 2018.

Públicos, que incluía a particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción y daño patrimonial contra el estado,⁷ creando expectativas de justicia en ciertos ámbitos de la sociedad sinaloense. No era para menos, en el artículo 1o. de la Ley estatal se establecía que las nuevas disposiciones tienen como objeto "...que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción", mientras en su artículo 2o., fracción 1, "Establecer mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción del Estado y los municipios que lo integran".

La expectativa se afianzó y en varios casos se aportaron nuevos datos que estimularon la idea de que al gobierno se le acomodaban las piezas para empezar una batida contra la corrupción del gobierno malovista. Para el 4 julio de 2017, la Auditoría Superior del estado presenta denuncias en contra de Ernesto Echeverría Aispuro, secretario de Salud, por la posible comisión de delitos en contratos donde el aparecía como socio o contrataba a "empresas amigas" por el orden de más de 87.2 millones de pesos.⁸ Seis días después, el 10 de ese mes, la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas presentó la primer auditoría de la administración malovista y encontró traspasos irregulares desde cuentas federales por más de 563 millones de pesos, pagos con facturas apócrifas por más de 830 millones de pesos, entre otros. Y todas estas irregularidades significaba, como lo aseguró la titular de la Secretaría, violaciones a las leyes de Adquisiciones, de Obras Públicas, la de Responsabilidades Administrativas de los Servicios Públicos y la de Contabilidad Gubernamental.⁹ Más recientemente, en el mes de febrero del año siguiente, la Auditoría Superior de la Federación hizo público un informe con obser-

7 http://www.transparenciasinaloa.gob.mx/images/stories/SGG/Administracin_2017-2021/Marco_Juridico/Iniciativas_Presentadas/Iniciativa_415, consultado el 4 de mayo de 2018.

8 <https://www.animalpolitico.com/2017/07/sinaloa-auditoria-exsecretario-de-salud/>, consultado el 20 de mayo de 2018.

9 <https://www.animalpolitico.com/2017/07/sinaloa-investiga-desfalco/>, consultado el 20 de mayo de 2018.

vaciones por más de 2 521 millones de pesos cuyo destino no era claro y por lo que se iniciaron causas penales contra quienes resultasen responsables del uso indebido de los recursos públicos.¹⁰ Para estimular la confianza de que esta vez se haría justicia y los funcionarios corruptos irían a parar a la cárcel, el Congreso del estado expide y publica el Decreto 152 correspondiente a la ley que crea el Sistema Anticorrupción y la ley que establece las nuevas responsabilidades administrativas del estado de Sinaloa, lo que elevó los bonos del grupo gobernante.

Estas reformas constitucionales y adiciones reglamentarias significaron cambios sustantivos en diversas instancias de gobierno y especialmente en sus órganos de control, como fueron los casos del Instituto y el Tribunal Electoral del Estado, la Secretaría del Ejecutivo –responsable del control interno mediante las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública estatal– las funciones fiscalizadoras del Congreso del Estado, la Auditoría Superior del Estado, el Supremo Tribunal de Justicia y el Tribunal de Justicia Administrativa así como la creación de la Fiscalía Anticorrupción, que como veremos termina siendo una vicefiscalía a propuesta del Fiscal General del estado que en cualquier momento puede remover del cargo al designado o designada si cuenta con el apoyo de las dos terceras partes del Congreso del estado.

El Sistema Estatal Anticorrupción contempla la integración de un comité coordinador de los titulares de las distintas dependencias, una comisión de selección y un comité de participación ciudadana que deberán ser integrados por personas que se “hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción”, lo que sin duda es un desafío considerando que no hay antecedentes sólidos de académicos dedicados al estudio de estos temas o que en la esfera gubernamental hayan hecho una contribución a la formación de este tipo de profesionales. Donde sí hay una experiencia es

10 <https://www.sdpnnoticias.com/estados/2018/02/22/observa-asf-2-mil-500-millones-de-pesos-sin-aclarar-en-administracion-de-malova>, consultado el 21 de mayo de 2018.

en los organismos de la sociedad civil que desde hace años vienen haciendo esfuerzos valiosos en la promoción de estos valores de ética pública. Son los casos de la patronal Coparmex, la ONG Iniciativa Sinaloa, el Parlamento Ciudadano, además de en forma significativa el diario *Noroeste* y el semanario *Ríodoce*, líderes en la investigación de casos de corrupción en la esfera pública estatal y municipal. Hasta aquí todo se encuadra en un sistema de contrapesos donde teóricamente los organismos sociales juegan un papel estelar, aunque como lo señaló Iniciativa Sinaloa:

Un común denominador del proceso legislativo en Sinaloa fue la premura en la que se llevó a cabo. Se dispensaron las segundas lecturas, priorizando la prisa sobre la transparencia del proceso. Dos ejemplos de esto son la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción y la Ley de Responsabilidades Administrativas las cuales se discutieron y aprobaron juntas en una sola semana, lo cual también ocurrió con la Ley de Justicia Administrativa y las reformas para regular las nuevas facultades y procesos de designación de los titulares de los órganos internos de control, incluyendo los de los organismos autónomos tales como la Comisión Estatal de Derechos Humanos y la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública. Respecto a esto último, se facultó únicamente a las instituciones públicas de educación superior la posibilidad de presentar candidaturas para ocupar esos puestos de titular.¹¹

Sin embargo, como veremos, la participación ciudadana estaría mediada por los intereses que existen en las instituciones que deberían de proveer los cuadros profesionales tanto para la Comisión de Selección como el Comité de Participación Ciudadana.

11 <http://www.iniciativasinaloa.org.mx/avanza-sistema-estatal-anticorrupcion-en-sinaloa/>, consultado el 20 de mayo de 2018.

COMISIÓN DE SELECCIÓN Y COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Así, cubierto el trámite legislativo y luego de un accidentado proceso mediático para la integración de la Comisión de Selección del Sistema Anticorrupción del Estado de Sinaloa, el 16 de enero de 2018 se toma protesta en el Congreso del estado a nueve miembros,¹² surgidos de instituciones de educación superior y organismos de la sociedad civil. Su tarea principal será definir la metodología, los plazos y criterios de selección de sus integrantes. No podemos soslayar los intentos de algunos partidos para hacer de este ejercicio –que exige las mejores credenciales ciudadanas– la continuación de lo que ha sido tradicionalmente el “sistema cuotas” en la integración de los organismos autónomos.¹³ La Universidad Autónoma de Sinaloa propuso los nombres de cinco de sus académicos, pero a la mayoría se les vinculó con el grupo que controla la institución y está ligado al Partido Sinaloense, lo que inmediatamente provocó reacciones de rechazo y salieron de las listas por su reconocida militancia partidaria,¹⁴ y no sólo de esta institución sino también de la

12 Los designados para integrar la Comisión de Selección fueron cuatro miembros de organismos civiles y cinco académicos, obteniendo cada uno de ellos los votos siguientes: Edna Fong Payán: 37; Patricia Salazar Rodríguez: 30; Luis Enrique Pun Hung: 30; Rafael Domínguez Kelly: 28; Gilberto Ceceña Nuño: 8; Jorge Figueroa Elenes: 7; Jorge López Valencia: seis votos parlamentarios.

13 Entre los grupos interesados en influir en la integración de la Comisión se identificó, además del grupo Coppel, al gobernador Quirino Ordaz Coppel y al exrector de la UAS, Héctor Melesio Cuén Ojeda, como personajes de influencia detrás de los aspirantes a la Comisión de Selección. Con el sello de los Coppel, analistas identificaron antes de su renuncia a Adrián Coppel Calvo, hijo de Enrique Coppel Luken y consejero de Iniciativa Sinaloa y del Centro Empresarial de Sinaloa, considerados apéndices del mismo grupo; mientras que Alejandro “Cani” Sánchez, empresario publicista, es conuño de Enrique Coppel y tío de Adrián; y Carlos Javier García Félix fue identificado como el abogado patronal del mismo grupo empresarial. <https://www.debate.com.mx/politica/Las-dudas-rodean-la-eleccion-del-Fiscal-Anticorrupcion-20171108-0234.html>, consultado el 20 de mayo de 2018.

14 Véase el ensayo de Guillermo Ibarra: “El Sistema Estatal Anticorrupción en Sinaloa, una mascarada”, rabiaytinta.com/2017/10/10/sistema-estatal-anticorrupcion-en-sinaloa-una-mascarada/, consultado el 20 de mayo de 2018.

Universidad Autónoma de Occidente de la que es conocida su dependencia con el gobierno en turno.

Fue a principios de mayo de 2018 cuando se emite la convocatoria para la integración del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción Estatal con la exigencia explícita de que los seleccionados deben haber “contribuido a la transparencia, rendición de cuentas o combate a la corrupción”. Al momento de escribir este texto está abierto el proceso para la postulación de candidatos a ocupar cada uno de los cinco cargos que contempla la convocatoria y la recepción de documentos concluirá el 25 del mismo mes para entrar a la siguiente etapa.

La convocatoria –nos dice la vocera de la Comisión– va a constar de tres fases, la primera es la fase de documentación a requerir por parte de los candidatos, en la segunda van a ser las comparecencias y entrevistas personales con ellos, y la tercera, es ya la definición de las personas que quedarían electas.¹⁵

FISCALÍAS ANTICORRUPCIÓN Y DE DELITOS ELECTORALES

Si bien hay indicios corporativos en la integración de la Comisión de Selección, en el diseño de la Ley estatal se pone en entredicho la autonomía de las vicefiscalías anticorrupción y electoral pues su designación es competencia exclusiva del Fiscal General del estado, de acuerdo con el artículo 76 bis de la Constitución Política del Estado de Sinaloa que expresamente señala:

Se crea la Fiscalía especializada en el combate a la corrupción, la cual tendrá nivel de Vicefiscalía General. Este vicefiscal será designado y podrá ser removido por el Fiscal General del estado. El nombramiento y la

15 <http://www.noroeste.com.mx/publicaciones/view/lanzaran-en-abril-convocatoria-para-el-comite-de-participacion-ciudadana-anticorrupcion-1121523>, consultado el 15 de mayo de 2018.

eventual remoción podrán ser objetados por el Congreso del Estado por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes en el plazo que fije la ley, si el Congreso del Estado no se pronunciase en ese plazo, se entenderá que no tiene objeción.¹⁶

La falta de autonomía de ambas vicefiscalías pone en riesgo su desempeño y permanencia en caso de que su trabajo caiga en algunos de los causales con los que igualmente puede ser destituido el propio Fiscal General. Más aún, la falta de autonomía presupuesta sitúa en una situación de debilidad a estas vicefiscalías. Incluso, que el nombramiento no sea competencia del Comité de Participación Ciudadana, como sucede por ejemplo en Jalisco, igualmente resta una competencia esencial en el trabajo del llamado comité ciudadano. Y con estas competencias extraordinarias que la mayoría legislativa otorgó a Juan José Ríos Estavillo, Fiscal General del estado, lo convirtió en un súper fiscal poderoso. Así, designó a quienes ocupan esos cargos fundamentales en la lucha contra la corrupción y los delitos electorales. Se trata de la abogada Reyna Angulo Valenzuela, de 32 años, quien tiene como únicos antecedentes en la tarea anticorrupción: haber sido secretaria de acuerdos de la Fiscalía del ramo en el estado de Sonora y “aspirante a fiscal especial en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción de la Fiscalía General de la Nación, además fue de los 23 aspirantes seleccionados por el Senado para integrar el Comité de Acompañamiento Ciudadano y la Comisión de Justicia del Senado”.¹⁷ En el caso de la Vicefiscalía de Delitos Electorales, fue designado el también abogado José Francisco López Leal de 46 años quien: “tiene trayectoria en la Fiscalía General del Estado, pero en el delito de homicidio doloso. Desde 1998 ha ocupado cargos desde agente auxiliar del Ministerio Público hasta subprocu-

16 <http://fiscaliasinaloa.mx/index.php/marco-juridico/normatividad-interna>, consultado el 15 de mayo de 2018.

17 <https://riodoce.mx/gob-politica/estatal-gob-politica/los-nuevos-fiscales-anticorrupcion-y-electoral-sin-perfil-ni-dientes>, consultado el 20 de mayo de 2018.

rador Regional de Justicia, en áreas especializadas principalmente en homicidios dolosos y abigeato”.¹⁸ Evidentemente ninguno de los dos cumple con lo que se le exige a quienes deberán formar parte del disminuido Comité de Participación Ciudadana del que se espera, al menos, que pueda proponer a la titular de la Secretaría Técnica del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción.

MAGISTRADO ANTICORRUPCIÓN

El 18 de octubre de 2017 concluyó el proceso legislativo que designó al abogado Ricardo Aguila-socho Rubio como magistrado de la sala regional unitaria especializada en materia de responsabilidades administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado con 31 votos a favor, 2 abstenciones y 5 en contra. Esta designación es para un periodo de siete años con derecho a una reelección, rápidamente fue cuestionada en los medios de comunicación por su edad avanzada y su pasado político ligado al exgobernador Antonio Toledo Corro (1980-1986).

Se mencionó incluso que la nueva figura no tenía un presupuesto¹⁹ para operar administrativamente lo cual dificultaría su desempeño en esta franja del Poder Judicial.²⁰ En estas circunstancias no habrían de transcurrir más que escasos tres meses y una semana para que presentara su renuncia con carácter de irrevocable.²¹ El proceso de designa-

18 <https://riodoce.mx/gob-politica/estatal-gob-politica/los-nuevos-fiscales-anticorrupcion-y-electoral-sin-perfil-ni-dientes>, consultado el 20 de mayo de 2018.

19 Así lo confirma Héctor Torres Ulloa, magistrado presidente del Tribunal de Justicia Administrativa, quien señaló “se hizo una solicitud de ampliación de presupuesto que servirá para la compra de mobiliario necesario, como computadoras. Nos faltó tener más visión panorámica a nosotros y al Congreso. La expectativa que tenemos ahora nos deja otra cosa, una carencia que debe cubrirse”. <https://www.noroeste.com.mx/publicaciones/view/a-3-meses-de-su-nombramiento-renuncia-magistrado-anticorrupcion-de-sinaloa-1115740>, consultado el 20 de mayo de 2018.

20 <https://www.noroeste.com.mx/publicaciones/view/a-3-meses-de-su-nombramiento-renuncia-magistrado-anticorrupcion-de-sinaloa-1115740>, consultado el 15 de mayo de 2018.

21 <http://www.eluniversal.com.mx/estados/presentan-terna-para-elegir-nuevo-magistrado-anticorrupcion-de-sinaloa>, consultado el 15 de mayo de 2018.

ción fue repuesto totalmente mediante la presentación de una nueva terna que el titular del Ejecutivo envió al Poder Legislativo.²² Luego de seguir el proceso legislativo, la responsabilidad recayó en la abogada María Chaidez Zepeda quien obtuvo 33 de los 40 votos de otros tantos diputados. Merary Villegas, diputada del partido Morena, voto en contra de la designación acusando que en la terna no se había tomado en cuenta la opinión de los organismos de la sociedad civil, por lo que hablo de “fraude” y “simulación”, incluso en esa línea de cuestionamiento Inicialmente Sinaloa criticó que la designación no tenga como antecedente una convocatoria para seleccionar en forma transparente al mejor de los candidatos.²³ Chaidez Zepeda, hasta antes de este cargo que sancionará las conductas graves cometidas por los servidores públicos, se había desempeñado como titular de la Unidad Jurídica del Fideicomiso de Riesgo Compartido y subdirectora de Evaluación de la Contraloría Interna de la entonces Procuraduría del Distrito Federal. Es decir, áreas distantes de la que ahora ocupa. Finalmente, la designación de la nueva magistrada viene a sumarse al selecto grupo de mujeres que durante este gobierno están ocupando cargos de responsabilidad judicial.

REFLEXIÓN FINAL

El proceso de armonización del Sistema Nacional Anticorrupción en Sinaloa adolece de dos grandes debilidades: una, la manera de cómo jugaron los actores sociales previstos en la ley para definir la integración de la Comisión de Selección que habrá de elegir a quienes formaran el Comité de Participación Ciudadana y, la otra, los amplios poderes que ha ejercido el titular del Ejecutivo, incluso por encima de la autonomía del Fiscal General del estado.

22 La terna estuvo integrada por María Chaidez Zepeda, Jaime Salomón Hariz Piña y César Aristóteles Morales Silva. Consultado el 15 de mayo de 2018.

23 <http://www.noroeste.com.mx/publicaciones/view/rechazan-farsa-o-lnea-en-eleccin-de-magistrado-anticorruptin-en-sinaloa-1119047>, consultado el 15 de mayo de 2018.

Veamos. Si los miembros de la Comisión de Selección resuelven en función de los intereses que presumiblemente representan y nombran a personajes que no corresponden al perfil previsto a la ley, estaríamos ante una situación insalvable, ya que como mencionamos en el cuerpo del texto, el titular del Ejecutivo se apropió a través del Fiscal General de la principal función del Comité de Participación Ciudadana, que son los nombramientos de los vicefiscales anticorrupción y electoral. En otros estados, como es del dominio público, esta función fundamental le corresponde a este comité cuando propone una terna con los mejores perfiles surgidos de un cuidadoso proceso de convocatoria y selección. O en su caso, en Sinaloa el comité, con el apoyo de los organismos de la sociedad civil, debería haber apoyado de la misma forma al Fiscal General para garantizar la legitimidad de los nombramientos ya que al haber sido designados discrecionalmente no hay ninguna garantía del cumplimiento cabal de su funciones constitucionales y reglamentarias.

Entonces, los miembros del Comité de Participación Ciudadana iniciaran sus funciones acotados por el diseño institucional, pero también por el presupuesto²⁴ que se les asigne para funcionar y está visto que pudo ser decisivo en la renuncia del primer magistrado anticorrupción, y poco podrán hacer si no revierten la situación. Menos todavía, si en el mejor de los casos son minoría en el Comité Coordinador del Sistema Local Anticorrupción que, como lo establece la legislación, varios de sus titulares dependen del titular del Ejecutivo.

Finalmente, si los responsables institucionales no están a la altura de las expectativas que los sinaloenses crearon para combatir este mal estructural de la política sinaloense, los expedientes abiertos por las au-

24 Una de las críticas que se le ha hecho constantemente al gobierno del estado es el gasto destinado a grandes espectáculos públicos, solo el programa “Puro Sinaloa, sonando para todos”, que administra el Instituto Sinaloense de Cultura, destinará en este año electoral 22 millones de pesos que contrastan con los recursos destinados a la lucha contra la corrupción. <https://www.noroeste.com.mx/publicaciones/view/conciertos-puro-sinaloa-la-pantalla-de-gobierno-de-quirino-que-costara-22-millones-en-ano-electoral-1127776>, consultado el 24 de mayo de 2018.

ditorias Superior de la Federación y del Estado, como en los existentes en la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas, terminaron por no sancionar a quienes presuntamente provocaron quebrantos a las finanzas públicas en el sexenio pasado. Sin embargo, tratando de ver con optimismo esta tensión del diseño que se perfila en el horizonte de las relaciones institucionales de la matriz Fiscalía General-vicefiscalías-Comité de Participación Ciudadana-Consejo Coordinador, si los miembros del Comité Ciudadano asumen su rol y empujan la exigencia ciudadana podría generarse un círculo virtuoso en favor de los intereses del estado, de lo contrario estaremos ante el umbral de algo que pudo ser, pero nunca será, porque se privilegió los intereses de la política por encima de la sociedad.

En definitiva, la armonización local del Sistema Nacional Anticorrupción está sujeta a la percepción que tiene cada uno de los gobernadores y eso define las modalidades de cada uno de los subsistemas, salvo en aquellos casos donde los organismos sociales hacen valer sus derechos e invierten la ecuación en favor de un equilibrio entre política y sociedad que, en el estado que nos ocupa, exige una clara definición de los casos de corrupción documentados y que están en las instancias jurisdiccionales.

(ANTI)CORRUPCIÓN: LOS PRIMEROS PASOS DEL SISTEMA LOCAL EN SONORA

VÍCTOR S. PEÑA

MARISOL BÁRBARA CALZADA TORRES¹

EL EPISODIO EN SONORA RETRATA lo endeble de una metodología de decisión publicitada como sólida, así como las excepciones estratégicas latentes en un proceso abierto, la capacidad de improvisar frente a coyunturas y las complicaciones jurídicas que generan los nuevos esquemas de participación ciudadana. El presente texto pretende abordar lo anterior ubicando al lector en el contexto en el cual se desarrolló y comenzó a implementarse el Sistema Estatal Anticorrupción (SEA), los principales cambios normativos, los hitos del proceso de implementación y las características principales del perfil de quienes constituyen el primer Comité de Participación Ciudadana (CPC) del SEA. A manera de conclusión se presentan los hallazgos más significativos.

CONTEXTO: UN BREVE MARCO DE REFERENCIA

En Sonora, la implementación del SEA puede ubicarse dentro de la segunda transición partidista vivida en la entidad en 2009, el Partido Acción Nacional (PAN) se haría por vez primera de la gubernatura que hasta entonces pertenecía invariablemente al Partido Revolucionario Institucional (PRI); seis años después, en 2015, regresaría el partido tricolor. La administración panista fue objeto de múltiples señalamientos relacionados con una mala administración y hasta evidentes actos de corrupción. La campaña del PRI en 2015, entonces oposición y, como consecuencia de

1 Autores adscritos a El Colegio de Sonora.

ello, centró su discurso en el castigo a quienes les precedieron y la recomposición de la administración pública bajo la consigna “cero corrupción”.

Ya en la gubernatura, dentro de las primeras acciones de la administración 2015-2021, se conformó una Fiscalía Especializada para la Investigación de los Hechos de Corrupción (septiembre de 2015) y se asumió la coordinación de la entonces recién creada Comisión de Gobiernos Abiertos, Transparencia y Rendición de Cuentas de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago). Todo esto, previo al movimiento nacional que desembocó en el Sistema Nacional Anticorrupción.

Pero al pasar los meses, nada se volvió a saber del trabajo realizado en la Conago, el entonces exgobernador panista se entregó a la justicia por iniciativa propia (y no por alguna acción jurídica emprendida desde Sonora) y el Fiscal Anticorrupción era señalado por su militancia partidista (hasta entonces desconocida y que habría iniciado cuando colaboraba con la actual gobernadora, del 2000 al 2003, siendo ella regidora del municipio de Hermosillo²), frente a la imparcialidad que esperada en su actuación. En eso, en Sonora, se inició el recorrido que llevaría a la conformación del Sistema Estatal Anticorrupción.

DE LA IDEA A LA NORMA: EL RECORRIDO LEGISLATIVO

Teniendo como referencia la publicación del decreto en el *Diario Oficial de la Federación* del 27 de mayo de 2015 en materia de combate a la corrupción, los integrantes del Legislativo sonoreense aprobaron, el día 30 de junio del 2016, la reforma que adicionó diversas disposiciones de la Constitución Política local, siendo publicada en el *Boletín Oficial* el 28 de noviembre de 2016 una vez que se contaron con los votos de la mayoría de los ayuntamientos.

2 La revista *Proceso* da cuenta de esto el 30 de septiembre en la nota “Fiscal Anticorrupción en Sonora es militante activo del PRI”, disponible en <https://www.proceso.com.mx/416843/fiscal-anticorrupcion-en-sonora-es-militante-activo-del-pri>, consultado el 13 de mayo de 2018.

Otras dos reformas constitucionales se requerirían para adecuar la base normativa local. En sesión celebrada por el Pleno del Congreso el día 1 de diciembre del año 2016, se aprobó una nueva reforma mediante la cual, después de ser ratificada por los ayuntamientos del estado, avanzaron nuevas modificaciones a la Constitución local, con el propósito de garantizar la correcta homologación con las reformas estructurales aprobadas a nivel federal en materia de combate a la corrupción, destacando: 1) El cambio de la naturaleza jurídica del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, para dejar de ser un órgano dependiente del Poder Legislativo y convertirse en un órgano constitucionalmente autónomo; 2) El Tribunal Contencioso Administrativo se convierte en el Tribunal de Justicia Administrativa; 3) La designación de los titulares de las fiscalías anticorrupción y especializadas en delitos electorales será una atribución del propio Fiscal General y no de la titular o del titular del Ejecutivo del estado; 4) La duración del cargo de Fiscal General de nueve años contando con la participación del Comité Ciudadano de Seguridad Pública del Estado para su designación. Finalmente, en sesión celebrada el día 23 de marzo de 2017, se aprobaron otras reformas y adiciones a la Constitución Política del estado relacionadas con la sustitución de la Policía Estatal Investigadora por la Agencia Ministerial Investigadora Criminal, como un órgano coadyuvante de la Fiscalía General, la cual se encargará de la investigación de hechos considerados como delitos y a expedición de una nueva Ley Orgánica para la Fiscalía.

En tanto se trabajaba en lo constitucional, se avanzó en la que sería la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción: La iniciativa de la titular del Poder Ejecutivo estatal fue presentada el día 22 de marzo de 2017; el 18 de abril, también en el Pleno, se conoció la iniciativa de los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional. La base de la norma aprobada fue predominantemente la presentada por el Ejecutivo.

Dentro del marco de los trabajos en comisiones (particularmente la de Anticorrupción) se desarrollaron eventos y reuniones con especia-

listas. Destacan las conferencias “Sistema Nacional Anticorrupción y su armonización en los estados”, impartida por la doctora María de los Ángeles Fromow, y “Los Retos del Sistema Nacional Anticorrupción y el proceso en el estado de Sonora”, impartida por el general Rafael Marcial Macedo de la Concha, los días 23 y 28 de marzo. Se creó un micro sitio dentro de la página oficial del Congreso del estado con la finalidad de informar y recabar propuestas por parte de la ciudadanía. Se contó con la participación constante y determinante de la organización Sonora Ciudadana, A. C., y Coparmex Sonora Norte.

La ley se aprueba y se publica en el *Boletín Oficial* el 11 de mayo de 2017. El 27 de abril la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política presentó la propuesta para emitir la convocatoria para la conformación de la Comisión de Selección (quienes decidirían la integración ciudadana del SEA), misma que decidirá y publicará un día después.

DE LA NORMA A LAS DECISIONES: EL SINUOSO CAMINO RECORRIDO EN SONORA

A) HACER DE LA NORMA UNA REALIDAD

El 29 y 31 de mayo (un mes después de publicada la convocatoria) comparecieron las y los aspirantes a la Comisión de Selección (CS). El 7 junio, en el Congreso del estado,³ se decidió la integración de dicha comisión: Marco Antonio Andrade Aguirre (propuesto por la Universidad Estatal de Sonora), Álvaro Bracamonte Sierra (por Unilider), Leticia Cuesta Madrigal (por Sonora Ciudadana), Karina Gastélum Félix (por el Colegio de Notarios), Adolfo López Harispuru Bórquez (por la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción), Teresita Lanz Woolfolk (por la Federación de Escuelas Particulares del Norte de Sonora, A. C.), Luz

3 Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Fiscalización. Disponible en <http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/InformacionPublica/comisiones/anticorrupcion/acuerdo%20anticorrupci%C3%B3n.pdf>, consultado el 10 de mayo de 2018.

Mercedes León Ruiz (por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, Sección 54), Guillermo Noriega Esparza (propuesto por el Instituto Sonorense de Administración Pública y por Unilider) y Javier Valdés García (propuesto por el Instituto Tecnológico de Sonora). Los integrantes de la cs determinaron que Marco Antonio Andrade Aguirre fungiera como presidente.

El 13 de julio se aprobó la metodología de trabajo⁴ para la integración del Comité de Participación Ciudadana (CPC) del SEA. Se daría siguiendo tres fases: 1) la revisión documental del expediente; 2) la valoración curricular y la entrevista, y 3) la decisión, resultado de puntaje y criterios establecidos. En la primera de ellas se definió el instrumento probatorio de lo que la convocatoria solicitaba; en la segunda, se define el rubro y la ponderación a calificar teniendo mayor peso relativo la experiencia profesional (20% de la calificación final), la entrevista (20%), la buena reputación (15%) y la independencia partidaria, autonomía y objetividad (15%). La fase final estaría dada por los siguientes criterios: 1) serán designados los primeros dos hombres con mejor puntuación; 2) serán designadas las primeras dos mujeres con mejor puntuación; 3) independientemente del género, será designada la persona con la mejor calificación, y 4) el tiempo de duración será decidido con independencia de la calificación obtenida.

Una vez realizadas las entrevistas a los interesados en conformar el CPC, el 26 de julio de 2017, a través de un comunicado firmado por la Comisión de Selección, se da a conocer su integración acompañando, a cada nombre, con la puntuación obtenida: Aarón Aurelio Grajeda Bustamante (98.82), Reyna Elizabeth García Moraga (96.63), Alberto Haaz Díaz (94.29), Miriam Monreal Vidales (90.61), Aquiles Fuentes Fierro (89.67). Al mismo tiempo, se dio a conocer el orden de prelación decidido por unanimidad: 1 año en el encargo, Alberto Haaz Díaz; 2 años, Aarón

4 Puede consultarse en la página del Congreso del estado, en <http://www.congreso-son.gob.mx:81/Content/InformacionPublica/Convocatorias/aspirantescpcsea/Metodologia%20de%20Evaluaci%C3%B3n.pdf>.

Aurelio Grajeda Bustamante; 3 años, Aquiles Fuentes Fierro; 4 años, Reyna Elizabeth García Moraga; 5 años, Miriam Monreal Vidales. Las razones y argumentos para esta decisión los conocerán los integrantes de la cs, pero no se hicieron públicos. No se advierte alguna relación entre la calificación obtenida y la duración en el encargo propuesta; un criterio de género (primero los hombres; que las mujeres duren más tiempo) puede suponerse, pero tal y como se señala en la metodología, es independiente de la puntuación. En el momento en que se dio a conocer la decisión, las cédulas de calificación no estaban publicadas en la página del Congreso del estado. Esta situación se mantuvo por varios días.⁵

B) HACER DE LA REALIDAD ALGO ACEPTABLE

Conocidos los resultados, en las redes sociales (particularmente en twitter) fue clara la oposición. Particularmente se señaló la pertenencia partidista de una de las designadas.⁶ Al día siguiente de que se publicaran los resultados, hubo actividad: 1) A través de su cuenta de twitter,⁷ el presidente de la Comisión de Selección comunicó: “Por la mera duda de faltar a la verdad e incumplir requisitos de Convocatoria solicite [*sic*] a REYNA ELIZABETH GARCÍA MORAGA SU RENUNCIA hoy mismo”;⁸ 2) la cs publicó, también en redes sociales, un “Boletín de Prensa. Posicionamiento Institucional” aclarando que “en su momento [la cs había realizado] una exhaustiva búsqueda en las bases de datos oficiales del Instituto Nacional Electoral, mismas que no incluyen como militante de dicho partido [el PRI]” a García Moraga; 3) García Moraga declinó de la responsa-

5 Al tiempo en que este documento se escribe, la información puede consultarse en <http://www.congresoson.gob.mx/Legislatura/anticorrupcion>

6 Para entender el contexto local, recuérdese que lo mismo se señaló para el caso del Fiscal Anticorrupción.

7 @marcoan1449102.

8 La crónica de esto se rescata en la nota “Por mentir sobre su militancia al PRI, exigen renuncia de integrante del Comité Ciudadano Anticorrupción”, consultada el 12 de mayo de 2018 en <https://proyectopunte.com.mx/2017/07/27/mentir-militancia-al-pri-exigen-renuncia-integrante-del-comite-ciudadano-anticorrupcion/>.

bilidad, enfatizando que no mintió y que cuatro años antes efectivamente había pertenecido al PRI, pero había presentado un escrito de renuncia, y 4) Leticia Cuesta Madrigal renunció a la Comisión de Selección.

En el contexto local, la salida de Cuesta Madrigal no es asunto menor: como directora de Sonora Ciudadana fue de las principales impulsoras del tema en el estado y, junto con la Coparmex Sonora Norte, colaboró en la redacción final de la ley en la materia. Es, además, una fisura dentro del proceso y donde encontramos, desde adentro, una voz que cuestiona la experiencia. En el comunicado dado a conocer por redes sociales, Cuesta Madrigal señala:⁹

[...] el resultado del Comité de Participación Ciudadana de Sonora ha sido duramente cuestionado, lo entiendo perfectamente, hay perfiles que considero en lo personal que no debiesen estar presentes [...] no obstante, esos fueron los resultados de un sistema de evaluación que construimos [...] Ahora bien, una de las integrantes del CPC ha declinado [...] esto, nos coloca de nuevo en una etapa de elegir a otra persona [...] esto significa que el producto final, cualquier que sea el resultado, no será de la calidad deseada ni acorde a las demandas ciudadanas o al espíritu de un verdadero combate a la corrupción.

En entrevistas, Cuesta Madrigal declaró sobre dos de los seleccionados:¹⁰

En mis votaciones no consideraba que Aquiles Fuentes formara parte y mi calificación lo demuestra [...] aunque es un consultor conocido, parte de su trayectoria creo que sí estaba muy ligado al gobierno y él mismo lo dijo, que fue parte de la asesoría del actual gobierno [...] También considero a Alberto Haaz. Yo no lo evalué por el conflicto de interés por ser del

9 Véase la nota "Tras su renuncia, propone Leticia Cuesta reponer proceso del SEA", publicada en <http://www.uniradionoticias.com/noticias/sonora/488246/tras-su-renuncia-propone-leticia-cuesta-reponer-proceso-del-sea.html>, consultada el 12 de mayo de 2018.

10 Misma referencia.

Consejo Directivo de Sonora Ciudadana, creo que a Haaz no se le puede cuestionar la capacidad técnica e intelectual, pero considero que en esta figura valía la pena darle oportunidad a rostros nuevos.

Como reacción a la renuncia, el presidente de la Comisión de Selección dijo se trataba de una “razón injustificada” pues “nosotros designamos a un comité de cinco ciudadanos con base en la calificación de la totalidad de los nueve integrantes incluyendo a la misma Leticia, es el resultado de un acuerdo de unanimidad”.¹¹ Cuesta Madrigal mantiene su renuncia, quedando vacante una posición en la CS que no sería repuesta en el resto del procedimiento.

La otra vacante, la posición que ocuparía en el CPC García Moraga, debía ser ocupada por una mujer de acuerdo con los criterios de la propia CS. En la lista, la siguiente mujer era Olga Armida Grijalva Otero, maestra universitaria y expresidenta del órgano electoral en la entidad (de 2002 a 2003). Repentinamente, en redes sociales, se dijo que era militante y/o simpatizante del partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), aun cuando el líder estatal de esa institución lo desmintió.

La decisión de la CS fue emitir una nueva convocatoria para esa “vacante de género”. De ese nuevo procedimiento se designó (estando incompleta la Comisión de Selección, se insiste) a Irma Lara Murillo Lozoya. En contra de la decisión de la CS, cuatro aspirantes interpusieron amparo argumentando violación a los principios de legalidad, transparencia e imparcialidad. En diciembre de 2017, el juez décimo segundo de Distrito dictó sentencia definitiva sobre las pretensiones de dos de ellos, declarándolas improcedente. Además de la resolución de otros que quieren hacer valer los mismos argumentos, se ha señalado la existencia

11 En la nota “Pedirán a Leticia Cuesta analizar su renuncia”, consultada en la versión electrónica de *El Imparcial* <http://www.elimparcial.com/EdicionEnLinea/Notas/sonora/28072017/1241028-pediran-a-leticia-cuesta-analizar-su-renuncia.html>, el 12 de mayo de 2018.

de firmas falsas en las actas de la Comisión de Selección (presentado ante la justicia en amparo indirecto 1016/2017, Juzgado Décimo Segundo de Distrito en Sonora).

PROTAGONISTAS EN BREVE ESBOZO

La primera generación del CPC se conformó con los siguientes miembros:

Alberto Haaz Díaz,¹² ingeniero industrial administrador por la Universidad de Sonora, maestro en Consultoría Interna y Externa por el Instituto del Sistema Empresa Inteligente. De 1979 a 2009 ocupó diferentes direcciones generales en el estado de Sonora. Una nota periodística destacó que, en su entrevista, Haaz Díaz aceptó haber detectado actos de corrupción en su carrera de 30 años en el sector público, pero no las reveló por temor a represalias.¹³ A partir de noviembre de 2013 (y a la fecha), se ha desempeñado como presidente del Consejo Directivo del Instituto Sonorense de Administración Pública (ISAP), lo que ha valido se le cuestione en redes sociales por la relación existente entre esa asociación civil y el gobierno de Sonora: de 2004 a 2017, la Secretaría de Educación y Cultura le había destinado poco más de 16 millones de pesos;¹⁴ en 2017, dentro del presupuesto de la misma Secretaría se identificó un apoyo anual de 3 millones de pesos a favor del ISAP;¹⁵ el inmueble que ocupa y aprovecha dicho instituto pertenece al gobierno del estado, por mencionar algunos datos. El ISAP fue aval de un integrante de la cs.

12 Su hoja de vida en <http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/InformacionPublica/Convocatorias/aspirantescpcsea/18.Alberto%20Hazz%20Diaz.pdf>

13 Véase la nota “Confiesa no combatir corrupción en el pasado... y lo nombran para combatir la corrupción en Sonora”, consultada en <https://proyectopuente.com.mx/2017/07/28/combatio-la-corrupcion-en-pasado-lo-designan-presidente-del-comite-ciudadano-del-sea/>, el 12 de mayo de 2018.

14 Solicitud de Información 820417 de fecha 8 de agosto de 2017.

15 Solicitud de Información 721517 de fecha 1 de agosto de 2017.

Aarón Aurelio Grajeda Bustamante,¹⁶ doctor en Historia por la Universidad Witten-Herdecke (Alemania), premio nacional Edmundo O'Gorman otorgado por el Conaculta y el INAH, Medalla UAM al Mérito Universitario, entre otros galardones.

Aquiles Fuentes Fierro,¹⁷ docente universitario desde 1983, sociólogo, maestro en Ciencias Sociales por El Colegio de Sonora. En su carrera profesional destaca su participación en la fundación de ADN México, despacho especializado en el análisis cuantitativo y cualitativo del posicionamiento de personajes y temas. Ha sido colaborador editorial de medios como Radio Sonora, *El Financiero*, *El Universal* y Proyecto Puente. En la década de los años ochenta trabajó como asistente de investigación en la Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República. También ha trabajado para los gobiernos de Hidalgo (1982) y Sonora (1995-1997).

Irma Lara Murillo Lozoya,¹⁸ maestra en Gestión Pública Aplicada por el Tecnológico de Monterrey y licenciada en Economía por la Universidad de Nuevo León. De septiembre de 1985 a agosto de 2016 se desempeñó dentro del INEGI destacando su participación como directora regional Noreste (2009-2016) y coordinadora estatal (1990-2009).

Miriam Monreal Vidales,¹⁹ licenciada en Derecho por la Universidad de Sonora. De junio de 2016 a la fecha de su designación, fue secretaria téc-

16 Su hoja de vida en <http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/InformacionPublica/Convocatorias/aspirantescpcsea/39.Aaron%20Aurelio%20Grajeda%20Bustamante.pdf>.

17 Su hoja de vida puede consultarse en <http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/InformacionPublica/Convocatorias/aspirantescpcsea/19.Aquiles%20Fuentes%20Fierro.pdf>

18 Su hoja de vida está disponible en <http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/InformacionPublica/Convocatorias/aspirantescpcsea/Irma%20Laura%20Murillo%20Lozoya.pdf>

19 Su hoja de vida está disponible en <http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/InformacionPublica/Convocatorias/aspirantescpcsea/10.Miriam%20Monreal%20Vidales.pdf>

nica del Órgano Local Garante de Transparencia; anteriormente se desempeñó en diversos cargos en esa instancia. De 1996 a 2012 su labor se centró en los quehaceres de la Procuraduría General de Justicia de Sonora.

HALLAZGOS A PARTIR DE LA EXPERIENCIA

El episodio en Sonora ofrece diversas experiencias que se amalgaman al crisol nacional para construir la narrativa de estos primeros pasos. Se destacan aquí los más significativos:

Metodología: la fortaleza vendida, la debilidad encontrada; el procedimiento obligaba a que los ciudadanos de la cs siguieran una metodología. Al elaborarla y presentarla, se vuelven sus principales defensores. En el caso de Sonora fue el argumento legitimador principal (obligando a la decisión unánime) y, sin embargo, fue señalado como insuficiente por una de los integrantes que, en principio, estaba de acuerdo.

Procesos abiertos en lo general, cerrados en lo clave; si bien prácticamente todo el proceso fue público, la publicación tardía de las cédulas de calificación (intencional o no) abrió espacio a la especulación y no abonó a la legitimidad del proceso. La secrecía en algunos pasos dentro del procedimiento puede afectar el resultado.

Improvisación y coyunturas; ante la renuncia de dos personas (una al CPC y otra a la cs), las decisiones se fueron tomando sobre la marcha. Esto invita a reflexionar sobre qué tanto esto menoscaba la objetividad de la decisión final. Queda la pregunta, para el caso particular, si no se debió completar primero la Comisión de Selección antes de proseguir con una segunda convocatoria.

Nuevas formas de participación, mismas leyes; si bien uno de los amparos interpuestos contra la decisión de la cs no procedió, queda la pregunta

hasta dónde son jurídicamente responsables los ciudadanos que voluntaria y honoríficamente integran la Comisión de Selección.

Orden de prelación; la decisión final de la Comisión de Selección (cuánto dura cada persona dentro del CPC), es esencial y no observa criterios técnicos sino políticos. A partir de la experiencia en Sonora, de hecho, expresamente se señala que no es por calificaciones sino por un acuerdo entre los participantes del CS que se actuó. Siendo que todo el procedimiento se supone objetivo, esta última decisión es completamente subjetiva.

Requisitos amplios, comunidad estrecha; habiéndose recuperado algunos señalamientos sobre el eventual conflicto de intereses por la trayectoria o situación reciente de quienes ocupan el CPC, valdría la pena reflexionar sobre estos supuestos en comunidades relativamente pequeñas donde trabajar para un gobierno y hasta pertenecer a un partido político forma parte de muchas hojas de vida.

En la constitución del SEA en Sonora, el aspecto legislativo se desarrolló sin sobresaltos y de manera incluyente; la implementación, con los señalamientos y las renunciaciones por otro lado, caracterizaron un difícil inicio. La legitimidad que podía ganarse cumpliendo con el procedimiento para la integración del sistema local se fue desdibujando.

Como sucede en varias otras entidades federativas, la primera gestión que el CPC tuvo que realizar fue garantizar sus ingresos y los costos de operación. Esto, por supuesto, ante el Ejecutivo y el Legislativo. Al momento en que esto se escribe, el SEA carece de una ubicación física haciendo de su trabajo una acción itinerante y la estructura apenas se conforma. Esto lleva a reflexionar sobre la efectividad de convocatorias ciudadanas y comisiones de selección externas cuando en ese punto, el económico-financiero, se debe regresar al mismo punto, ese que se quiso evitar.

¿QUÉ SIGUE?

Sin una línea base sobre el estado de la corrupción en la entidad, lo primero será hacer un diagnóstico y comenzar a trabajar en algunas líneas generales. El plan de trabajo elaborado por cada uno de los aspirantes al CPC y presentado ante el Legislativo aporta de manera limitada a la agenda institucional; en la práctica no concuerda con lo que se está haciendo. Sin una línea base, con el paso del tiempo, será difícil afirmar cuánto ha incidido en la solución del problema la estrategia adoptada: tener sistemas estatales y uno nacional para combatir la corrupción.

NARRATIVA DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN EN TAMAULIPAS

ARTURO DIMAS DE LOS REYES
HUMBERTO DRAGUSTINOVIS PERALES¹

ANTECEDENTES DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN EN TAMAULIPAS

EL BUEN GOBIERNO EN EL CONTEXTO DE UNA SOCIEDAD como la actual, constituye un anhelo social tan esperado como demandado por parte de los integrantes de una sociedad cada vez más exigente, participativa y vigilante de la actitud de sus representantes políticos y gobernantes públicos (Lizcano, 2017). La corrupción, sin lugar a duda, afecta a Tamaulipas, ha mermado la eficacia y eficiencia del Estado de Derecho. Por ello, el combate a la corrupción es una condición indispensable para el desarrollo de México en todas sus esferas, los primeros resultados de ese esfuerzo se materializaron a nivel federal el 27 de mayo de 2015, al publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que sentó las bases en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción.

Cabe poner de relieve que el pasado 18 de julio de 2016 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la cual pretende estructurar el sistema, estableciendo su composición, atribuciones, herramientas, objetivos, funcionamiento y administración. Asimismo, en el citado ordenamiento se determinaron los parámetros como un marco mínimo de los sistemas de las entidades federativas: 1) deben contar con una integración y atribuciones equiva-

1 Autores adscritos a la Universidad Autónoma de Tamaulipas.

lentes a las que esta ley otorga al Sistema Nacional; 2) el acceso a la información pública necesaria, adecuada y oportuna para el mejor desempeño de sus funciones; 3) las recomendaciones, políticas públicas e informes que emita deberán tener respuesta de los sujetos públicos a quienes se dirija; 4) contar con las atribuciones y procedimientos adecuados para dar seguimiento a las recomendaciones, informes y políticas que emitan; 5) deben rendir un informe público a los titulares de los poderes en el que den cuenta de las acciones anticorrupción, los riesgos identificados, los costos potenciales generados y los resultados de sus recomendaciones, para este efecto deberán seguir las metodologías que emita el sistema nacional; 6) la presidencia de la instancia de coordinación del sistema local deberá corresponder al Consejo de Participación Ciudadana, y 7) los integrantes de los consejos de participación ciudadana de las entidades federativas deberán reunir como mínimo los requisitos previstos en esta ley y ser designados mediante un procedimiento análogo al previsto para el Consejo de Participación Ciudadana.

En este sentido, el estado de Tamaulipas, en cumplimiento al esquema constitucional y legal establecido en el orden federal, adoptó tales directrices y con fecha 20 de abril de 2017 se publicó en el *Periódico Oficial del Estado* el Decreto núm. LXIII-152, mediante el cual se modificó la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, en materia de combate a la corrupción. Conforme a la referida reforma constitucional local, y en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción, entendiéndose como la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, es necesario establecer la legislación secundaria que lo regule en el orden estatal, con el objeto de prever, detectar y sancionar los hechos de corrupción a través de los diferentes instrumentos de control de la gestión pública.

Además de cumplir con los lineamientos de lo que determina la Ley General, la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Tamaulipas tiene como objeto establecer las bases de coordinación entre las au-

toridades de todos los órdenes de gobierno para el funcionamiento del mismo, previsto en el artículo 154 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas y en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción. Son objetivos del Sistema Estatal establecer: mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en el estado de Tamaulipas y los municipios que lo integran; las bases mínimas para la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas; las bases para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, así como la fiscalización y control de los recursos públicos; las directrices básicas que definan la coordinación de las entidades competentes para la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y control de recursos públicos; la organización y funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción, su Comité Coordinador Estatal y su Secretaría Ejecutiva, así como las bases de coordinación entre sus integrantes; las bases, principios y procedimientos para la organización y funcionamiento del Comité Estatal de Participación Ciudadana; las bases y políticas para la promoción, fomento y disuasión de la cultura de integridad en el servicio público, así como de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos; las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos, así como crear las bases mínimas para que todo el órgano del estado de Tamaulipas establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público; y las bases mínimas para crear e implementar sistemas electrónicos para suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno.

TRAYECTORIA Y ACTORES QUE PARTICIPAN EN EL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN

La legislación prevé la creación del Sistema Estatal Anticorrupción, integrado por el Comité Coordinador Estatal y el Comité Estatal de Participación Ciudadana, de los cuales destaca lo siguiente:

- a) El Comité Coordinador estatal es la instancia a que hace referencia el artículo 154, fracción I de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, encargada de la coordinación y eficacia del Sistema Estatal Anticorrupción y establecerá los mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Estatal, tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas de combate a la corrupción y se integrará por los titulares de la Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas, de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, de la Contraloría Gubernamental, de los presidentes del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa y del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas, así como por un representante del Consejo de la Judicatura y uno del Comité de Participación Ciudadana, quien lo presidirá, los cuales fueron nombrados de acuerdo a la normatividad y se encuentran operando.

- b) El Comité Estatal de Participación Ciudadana es la instancia colegiada a que se refiere la fracción II del artículo 154 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, el cual contará con las facultades que establece esta ley; y tiene como objetivo coadyuvar en el cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador estatal, además de ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Estatal. Será el encargado de vigilar, prevenir y detectar actos de corrupción y faltas administrativas, así como coordinar y encauzar los esfuerzos de la sociedad civil en el combate a la corrupción, el cual se instaló el 21 de noviembre de 2017.

Como es de advertirse, la participación de la ciudadanía a través del Comité de Participación Ciudadana viene a brindar una plataforma adecuada para que la sociedad representada en dicho comité pueda evaluar el desarrollo del sistema y a su vez emitir las opiniones y recomendaciones pertinentes, pues sería infructuoso prever su existencia sin que tuviera una actividad preponderante y central en las actividades propias del sistema.

Por su parte, el Comité Coordinador estatal emitirá las bases para el funcionamiento de una plataforma digital estatal que permitirá cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la Ley General, la presente Ley y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Tamaulipas, atendiendo a las necesidades de accesibilidad de los usuarios, dando cumplimiento a las bases y lineamientos que emita, en su caso, el Comité Coordinador estatal.

Otro de los órganos importantes es la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción en Tamaulipas, cuyo titular fue designado por el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción en el mes de enero de 2018.

Con la reciente reforma se han establecido mecanismos de control y coordinación que fortalecerán los logros del sistema y su contribución a la lucha eficiente y eficaz contra de la corrupción.

En síntesis, destacan los siguientes elementos:

1. Se parte del principio de datos abiertos.
2. Se crean mecanismos de control a través de los cuales la participación ciudadana será parte de la supervisión y lucha contra la corrupción.
3. Se plantean términos específicos para los informes de las políticas públicas implementadas.
4. Se abre la puerta a la adecuación de faltas administrativas graves que responda a las necesidades del estado de Tamaulipas.
5. Se propone un sistema para las recomendaciones.

6. Se prevé una serie de mecanismos de participación de alta incidencia de la sociedad civil en el sistema: mecanismos de denuncia a cargo del Comité Estatal de Participación Ciudadana (página del Congreso del Estado de Tamaulipas: www.congresotamaulipas.gob.mx).

Para lograr el objetivo planteado y cumplir con lo establecido en la Constitución federal, así como con lo estipulado y alineado por la Constitución Política de Tamaulipas, es que se modificaron y adecuaron las legislaciones siguientes:

1. La ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tamaulipas, publicada en el *Periódico Oficial* del estado, el 21 de diciembre de 2017.
2. La ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Tamaulipas, a través del Decreto número LXIII-181, publicado en el *Periódico Oficial* del estado en fecha 2 de junio de 2017.
3. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia de Tamaulipas, a través del Decreto LX-1117, publicado en el *Periódico Oficial* del estado en fecha 2 de junio de 2017.
4. Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tamaulipas, a través del Decreto LXIII-182, publicado en el periódico del estado en fecha 2 de junio de 2017.
5. Ley del Procedimiento Administrativo para Tamaulipas, a través del Decreto LXIII-173, publicado mediante el periódico oficial del estado en fecha 6 de junio de 2017.
6. Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo, a través del Decreto LXIII-189, publicado mediante el *Periódico Oficial* del estado en fecha 8 de junio de 2017.
7. Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Tamaulipas, a través del Decreto LXIII-183, publicado mediante el *Periódico Oficial* del estado en fecha 19 de julio de 2017, Ley de

Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas, mediante Decreto LXIII-948, publicado por el *Periódico Oficial* del estado de fecha 2 de junio de 2017.

8. Código Penal para el Estado de Tamaulipas, su última actualización para estar acorde con el Sistema Estatal Anticorrupción fue publicada en el *Periódico Oficial* del estado de fecha 18 de diciembre de 2017.

Dentro de la estructura organizacional de la Contraloría Gubernamental se creó la Dirección de Implementación del Sistema Anticorrupción y Fiscalización adscrita a la Subcontraloría de Evaluación y Mejora de la Gestión; bajo esa misma dirección se aprobaron también dos jefaturas de departamento, una para dar continuidad y seguimiento al tema de transparencia y otra para fortalecer en ese sentido las actividades de desarrollo organizacional para fortalecer el buen desempeño de los servidores públicos a través de una capacitación y certificación constantes.

SITUACION GENERAL QUE GUARDA EL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN EN TAMAULIPAS

El sistema anticorrupción en Tamaulipas se encuentra avanzando, aunque a pasos lentos, pero debidamente estudiado y elaborado para que tenga efectividad en un corto plazo. El límite para estar en condiciones de observar resultados será a partir de julio del 2019, aproximadamente, lo anterior atendiendo a que en dicha fecha entra en función, por ello observamos, al momento de redactar estos apuntes, que pareciera que no avanza o que va muy lento; sin embargo, se ha concluido con las designaciones de quienes lo estarán trabajando, así como quienes lo coordinarán y, sobre todo, a todos los actores involucrados para su buen funcionamiento.

Ahora solo falta esperar para poder ver los primeros resultados que arrojará este nuevo sistema estatal anticorrupción y poder medir su efi-

ciencia y eficacia y, como todo sistema, es perfectible, por lo que se tendrá que analizar con detalle para su mejora.

EL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DE TAMAULIPAS VISTO A CORTO Y MEDIANO PLAZOS

Los órganos que integran el Sistema Estatal Anticorrupción se han desarrollado de manera efectiva y han sido cubiertos en tiempo y forma por las autoridades y por los órganos ciudadanizados, por lo que se encuentran operando la Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas, la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, la Contraloría Gubernamental, el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa y el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas.

La Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, órgano de nueva creación del sistema ha venido implementando acciones de combate contra la corrupción, que involucran investigaciones en contra de exservidores público y servidores públicos de diversos niveles jerárquicos, destacando las investigaciones en contra de exgobernadores, lo que propició que se diera seguimiento al procedimiento de extradición en contra de una de estas personas en Estados Unidos de América, la cual se encontraba pendiente por la Procuraduría General de la República.

La Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas continúa con la labor de fiscalización que había venido desarrollando, en tiempo y forma a través de las revisiones a las cuentas públicas y auditorías a los entes gubernamentales; sin embargo, los esfuerzos de los entes fiscalizadores han sido insuficientes para lograr una articulación de los esfuerzos para combatir la corrupción (Tíscareño, 2016).

La articulación de las diferentes autoridades y ciudadanos logrará un enfoque integrador, que permitirá que el combate a la corrupción en el estado se realice de manera efectiva; sin embargo, aún existen retos para su implementación, como la actualización del marco normativo acorde con las necesidades del sistema, como lo es el caso de la Ley de lo

Contencioso Administrativo para el Estado de Tamaulipas, la que presenta inconsistencias y esto dificulta su operación por el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.

Otro de los retos importantes del Sistema Estatal es el de coordinar los esfuerzos con otras entidades federativas y con la federación, puesto que las acciones del combate a la corrupción de la entidad se establecieron en el marco del Sistema Nacional, sin embargo, no se han establecido mecanismos de coordinación efectivos; puesto que el combate a la corrupción no debe de realizarse presuponiendo que las acciones de política pública lograrán un impacto solamente dentro de las fronteras de una entidad federativa, sino debe considerarse que el impacto sea regional, con la percepción clara de que lo que suceda en una de las entidades tendrá un impacto en lo que suceda en otra (Cruz, 2017).

REFERENCIAS

- CRUZ RODRÍGUEZ, I. J. (2017). “Comportamiento espacial de la corrupción en México a nivel entidad federativa 2001-2010”. *Espiral*, 24 (70), 53-84.
- LIZCANO ÁLVAREZ, J. (2017). “Ética pública y buen gobierno. Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público”. *Revista Española de Ciencia Política*, (45), 217-222.
- TISCAREÑO AGOITIA, R. N. (2016). “El fortalecimiento de la fiscalización en México desde el Poder Legislativo”. *Cotidiano. Revista de La Realidad Mexicana*, 32 (198), 53-64.

NARRATIVA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. CASO TLAXCALA

ANGÉLICA CAZARÍN MARTÍNEZ
JEHIVIE ADALUZ CABRERA LÓPEZ¹

INTRODUCCIÓN

ES IMPORTANTE DESTACAR QUE EL PRESENTE ARTÍCULO deriva de un trabajo investigativo de mayor alcance con sede en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE), institución donde se adscribe el Programa Nacional de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (PIRC) que, a su vez, alberga a la red temática interdisciplinaria dedicada al análisis sobre la rendición de cuentas en México. Dicha red reúne a un importante número de académicos interesados en el tema y distribuidos en prácticamente todo el territorio nacional. La iniciativa es atinadamente encabezada por el doctor Mauricio Merino, destacado académico y referencia nacional e internacional en estos temas, quien junto con otros investigadores se dieron a la tarea de llevar a cabo tan pertinente trabajo de investigación en nuestro país; ello no solo con el propósito de documentar los procesos de creación e implementación de los sistemas locales anticorrupción en los estados sino también ofrecer un marco de referencia documentada y objetiva que pueda ser útil en la toma de decisiones de política pública y, en especial, del correcto y transparente uso y destino de los recursos públicos.

En este contexto, el artículo aborda el trabajo de investigación desarrollado para el caso del estado de Tlaxcala. Inicialmente se incluye un breve apartado contextualizando los antecedentes principales que dieron

1 Autoras adscritas a El Colegio de Tlaxcala.

origen al Sistema Nacional Anticorrupción en México; en segundo lugar, un apartado que integra el recuento de eventos relacionados con el proceso de creación y tratamiento del sistema anticorrupción por parte del Congreso en el estado de Tlaxcala destacando la participación de diversos actores clave para finalmente, integrar una breve reflexión en torno a los retos que aún enfrenta el sistema local anticorrupción en la entidad.

ANTECEDENTES DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN EN MÉXICO

Si bien en el pasado y de forma no articulada en la normativa nacional se encontraban diversos esfuerzos por regular la transparencia, es hasta el 13 de diciembre de 2014 que el Senado mexicano aprobó la reforma que contempló la creación de un órgano con amplias facultades para combatir la corrupción, el cual reemplazaría a la Secretaría de la Función Pública (SFP) y a la Fiscalía Anticorrupción después de haber creado la Fiscalía General de la República, que está contemplada en la Reforma Política. Dicho órgano contaría con personalidad jurídica y patrimonio propios y el titular debe ser nombrado por la Cámara de Senadores, además, trabajará coordinadamente con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

A 16 años de aprobada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental² en México, la transparencia y la rendición de cuentas en las democracias representativas aseguran en gran medida la legitimidad del poder público y su ejercicio, por lo que el tema se ubica como fundamental en la agenda del debate público sobre todo en países desarrollados, y si bien de un tiempo para acá la transparencia la escuchamos como bandera política y parte obligada en los discursos políticos, el tema es joven en el país pero no nuevo en otras regiones del mundo.

2 *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2002.

El hecho se cristaliza en México con la reforma constitucional que en materia anticorrupción fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 18 de julio de 2018 con el decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; sin embargo, y como ya se apuntaba antes, persisten vacíos tanto a nivel nacional como local que no permiten la efectiva operación del sistema y en casos como en el estado de Tlaxcala, se han quedado en meros intentos que no han trascendido el interés mediático de los legisladores locales que están más interesados en su reelección que en cumplir con su labor legislativa de crear el sistema para la entidad. En este contexto es importante destacar que, si bien el sistema es perfectible, puede considerarse como un importante avance en la medida en que la sociedad identifica a la corrupción y la falta de transparencia como uno de los graves problemas que impactan la realidad mexicana en nuestros días.

El concepto *Accountability* o rendición de cuentas es de origen anglosajón y surge en los años sesenta en Estado Unidos, siendo ampliamente desarrollado en Europa, especialmente por la Gran Bretaña. Se trata de un término que no tiene un equivalente en castellano, algunos lo traducen como *control, fiscalización o responsabilidad*; sin embargo, la traducción más cercana es la de rendición de cuentas. La transparencia aplicada a la administración pública implica efectivamente favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos de manera que estos puedan evaluar el desempeño de las autoridades, ello con el objetivo de contribuir a la democratización de la sociedad y a la plena vigencia del Estado de Derecho, porque una democracia consolidada implica necesariamente una ciudadanía ampliada en derechos.

Es un concepto complejo tanto en su definición como en su práctica, dado que supone una fina articulación de normas, actores, instituciones y procedimientos bajo la lupa del comportamiento ético de los sujetos obligados respecto del uso honesto y transparente de los recursos

públicos. La transparencia no solo sirve al ciudadano para evitar abusos, sino también al gobierno en turno para legitimarse y a ambos, sociedad y gobierno, para detectar errores y corregirlos; sin embargo, en México la apertura no ha sido tersa ni homogénea en todo el país, en ese proceso han surgido problemas de diseño institucional, dificultades operativas y visiones jurídicas diferentes que en general representa serios desafíos (Cazarín, 2015).³

Es claro que contar con información fidedigna y oportuna constituye una condición básica para el ejercicio de los derechos fundamentales, abonando al mismo tiempo a una mayor calidad democrática; representa uno de los medios más eficaces para combatir los actos de corrupción, contrarrestando el ejercicio arbitrario de la autoridad política y administrativa otorgando a los ciudadanos mayor poder de control público. Tal y como afirma Merino (2006) “la transparencia es actualmente el tema que cruza todos los planos de la vida política y económica de la nación, constituyendo al mismo tiempo uno de los principios éticos de mayor relevancia para la convivencia social”.⁴ Es por ello que la aprobación de la Ley Federal reviste un gran avance, sin embargo, su promulgación es apenas un elemento que junto con la aprobación de leyes secundarias permitirá cerrar la pinza del Sistema Nacional Anticorrupción que, si bien ya fue votado, aún le queda un largo camino por recorrer, proceso que ha encontrado resistencias; sin embargo, este tropezado inicio en el mediano y largo plazos, sentará las bases para una nueva cultura respecto al uso y correcto destino de los recursos públicos y con ello a una nueva reconfiguración del ejercicio público y, si bien no es posible hablar de un criterio de transparencia homogéneo y compartido por todas las entidades y en

3 Angélica Cazarín Martínez (2015), Conferencia “La transparencia y los ayuntamientos”. Mesa de Diálogo, Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala, 24 de junio, <http://iaiptlaxcala.org.mx/pdf/capacitacion/Divulgacion/2015/PresentacionesEventos/junio/29/Conferencia%5BACM%5D.pdf>

4 Mauricio Merino (2005). El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México. Colecciones de documentos de trabajo del CIDE. México.

todos los órdenes de gobierno como es el caso del estado de Tlaxcala que aquí nos ocupa, en el proceso será probada la eficacia de las instituciones y, sobre todo, la voluntad política para hacer valer un estado de derecho que por momentos se antoja inoperante en un contexto de altos niveles de corrupción e impunidad que vive en el país.

SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN

Las reformas anticorrupción antes descritas aún no tienen eco en un estado que, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (INEGI)⁵ y el Índice Global de Impunidad México 2016, se posiciona dentro de los diez estados peor evaluados en materia de transparencia, anticorrupción e impunidad (Narro, 2017).⁶

Los primeros esbozos para la implementación del Sistema Anticorrupción se empezaron a materializar en los primeros días de febrero de 2017. La Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala presentó la iniciativa con proyecto de acuerdo para comenzar los trabajos de implementación del Sistema Anticorrupción, de Ética e Integridad Pública del Estado de Tlaxcala, convocando a los entes facultados para ello y contando con la participación de las bancadas de este Poder Legislativo quienes hicieron lo propio al presentar sus proyectos de decreto para las reformas, adiciones y derogaciones de diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, todas encaminadas a la creación del Sistema Estatal Anticorrupción.

Desde marzo de 2017, la LXII Legislatura del estado de Tlaxcala, a través del presidente de la Comisión de Información Pública, propuso realizar foros de consulta ciudadana con la finalidad de integrar las di-

5 Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), 2017. INEGI, del 6 de noviembre al 15 de diciembre del 2017. <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2017/>

6 F. Narro (2017). *Forbes*, México. <https://www.forbes.com.mx/estados-mas-impunes-corruptos-y-poco-transparentes-mexico/>

versas propuestas para lograr la reforma constitucional y leyes secundarias integrales, actividad denominada por la bancada del Partido Revolucionario Institucional como Sistema de Ética e Integridad Pública. En este tenor se realizaron cinco foros en la entidad a los que dieron en llamar Marco Normativo de Combate a la Corrupción. Estos acercamientos se realizaron bajo el formato de disertación de diversos ponentes acerca de temas relacionados con la responsabilidad administrativa, datos abiertos, penalización del enriquecimiento ilícito, métodos de prevención de corrupción, creación del Tribunal de Justicia Administrativa, creación de una fiscalía especializada en la corrupción, entre otros.

Después de este bien intencionado paso y de acuerdo con el segundo artículo transitorio de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción que establece:

Dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en el presente decreto, con lo cual, a más tardar en el mes de julio deberá estar listo el sistema local en la materia;

Sin embargo, a 60 días previos a la finalización del plazo otorgado en la reforma constitucional de 2015 que creó el Sistema Nacional Anticorrupción en Tlaxcala, no existía un dictamen de reforma constitucional local, pues hasta ese momento lo único con lo que contaba la Legislatura local eran propuestas en la materia.

Es así que 54 días antes de que venciera el plazo límite concedido, el 26 de mayo de 2017, se formuló la iniciativa con proyecto de ley por el que se expide la Ley del Sistema Anticorrupción, de Ética e Integridad Pública del Estado de Tlaxcala, en la cual se plantea la reforma al artículo 54 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, estableciendo como nuevas atribuciones del Congreso:

- a) Expedir las leyes de: 1. Sistema Anticorrupción, de Ética e Integridad Pública del Estado de Tlaxcala; 2. Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa; 3. Ley Orgánica de la Fiscalía Anticorrupción; y 4. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y los Particulares.
- b) Nombramientos de: 1. Fiscal General del Estado de Tlaxcala; 2. magistrados integrantes del Tribunal de Justicia Administrativa; 3. integrantes de la Comisión de Selección del Consejo de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción, de Ética e Integridad Pública del Estado de Tlaxcala; 4. Fiscal anticorrupción, y 5. Fiscal electoral.

Nueve meses después de gestar literalmente la propuesta de reforma, el 2 de febrero de 2018, con 19 votos a favor, el pleno del Poder Legislativo aprobó la Ley del Sistema Anticorrupción del estado, con la finalidad de establecer las bases, de acuerdo con lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Sin embargo, aún está pendiente publicar por parte del Ejecutivo del estado las leyes secundarias del Sistema Local Anticorrupción, la Ley Orgánica de la Fiscalía General Estatal, la de Responsabilidad Administrativa y las reformas al Código Penal, por lo tanto, no se ha nombrado al Fiscal Anticorrupción ni al Comité de Participación Ciudadana.

Hasta los últimos días del mes de abril, a punto de concluir las sesiones ordinarias de la vigente legislatura, es un hecho que se quedará en el abandono la implementación del Sistema Estatal Anticorrupción y otros temas importantes en materia de transparencia y rendición de cuentas, pues para los legisladores parece un tema de poca importancia frente a la búsqueda del camino de su probable reelección en el cargo. Este hecho propició un vacío normativo importante para la entidad en tanto que se desvirtúa el objetivo primigenio de la reforma; ya que de acuerdo con el semáforo anticorrupción: Monitoreo de los Sistemas Locales Anti-

corrupción, estudio realizado por el Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (Imco),⁷ se han detectado deficiencias en la propuesta de reforma constitucional local, lo anterior debido a que la Constitución federal estipula que los diputados deberán otorgar facultades al Órgano de Fiscalización Superior y a la Contraloría General así como a los Órganos Internos de Control, según corresponda, para conocer, investigar y sustanciar faltas administrativas graves y no graves; punto clave para ser vinculatorios los procesos administrativos de responsabilidad. En este contexto, la propuesta local solamente faculta a estas instancias en el aspecto de la investigación y substanciación de las faltas administrativas graves, pero no otorga facultades de sanción a las faltas no graves.

Las únicas dos propuestas de reforma que se presentaron fueron las de la bancada del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la del Partido Acción Nacional (PAN); sin embargo, al tener el PRI mayoría en el Congreso la propuesta del PAN no tuvo eco entre los diputados locales. La banca del PRI tomó como estandarte al Sistema Estatal Anticorrupción, usándolo como parte de la estrategia política para buscar la reelección de muchos de sus diputados locales. Anunciando que para inicios de 2018 estaría concluido el nuevo sistema. Situación que no ocurrió, emulando a sus similares federales el sistema anticorrupción no ha podido terminar de arrancar, debido a que los diputados federales priistas han retrasado por más de dos años la designación del fiscal anticorrupción, situación que se replica en Tlaxcala al posponer la designación y la entrada en vigor del Sistema Estatal Anticorrupción.

Lo anterior con amparo del gobernador del estado que hasta el pasado 12 de abril, a más de 45 días después de aprobada la Ley, por medio del Decreto número 130, publicó la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala. Entrando en vigor un día después, en el referido

7 Semáforo anticorrupción: Monitoreo de los Sistemas Locales Anticorrupción (2017), Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C. (Imco), 18 de julio, https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2017/05/Presentacio%CC%81n_SegundaActualizacio%CC%81n_Sema%CC%81foro.pdf

decreto se establece un periodo de gracia a los legisladores de 90 días siguientes a su entrada en vigor, término que tiene el Congreso del estado para iniciar el procedimiento de selección de las y los integrantes del Comité de Participación Ciudadana. Objetivo que probablemente no se alcanzará debido al complejo proceso electoral de 2018.

Es importante destacar que, más allá de lo que argumentan los legisladores priistas teniendo referida ley se trabajó con todos los partidos políticos, tomando en cuenta cada una de las propuestas que se hicieron, es decir, en opinión de estos, que la ley es congruente e incluyente en la medida que su formulación es plural al tomar en cuenta las expresiones políticas del estado. El diputado local Enrique Padilla Sánchez (*Síntesis*, 2017)⁸ resaltó la importancia y la seriedad por la que sus compañeros legisladores han optado en torno al SEA, ya que participan de forma activa en presentar propuestas para su consolidación. En palabras del diputado encargado del diseño del Sistema Estatal Anticorrupción en el Congreso local, aseveró que diversos grupos parlamentarios presentaron algunas consideraciones, por ejemplo el PAN presentó una propuesta que tiene que ver con el tribunal, para que las sesiones tengan que ser públicas, además, recordó que la bancada del Partido Socialista (PS) también efectuó una propuesta relacionada con el Tribunal de Justicia Administrativa, mientras que la fracción del Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentó la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos.

Pese a lo anterior, la bancada del PAN denunció que el Sistema Estatal Anticorrupción responde a un ejercicio “puesto a modo” para el gobernador del estado Marco Antonio Mena Rodríguez. En conferencia de prensa señalaron que la ley aprobada por el PRI y sus aliados carece de validez, ya que presenta artículos que se contraponen con la ley general en la materia, recalcando que iniciarían el procedimiento para declarar una acción de inconstitucionalidad respecto al Sistema Estatal Anti-

8 Hugo Sánchez (2017), “El sistema anticorrupción será funcional”, *Síntesis*, 12 de octubre, Tlaxcala, <https://sintesis.mx/tlax/2017/10/12/el-sistema-anticorrupcion-sera-funcional/>

corrupción para el estado de Tlaxcala. El grupo parlamentario del Partido Acción Nacional señaló que se cae en el supuesto de inconstitucionalidad debido a que el órgano de impartición de justicia administrativa debe ser dotado de completa autonomía, mientras que la reforma aprobada establece que este organismo obtendrá su presupuesto del Poder Judicial del estado (Morales, 2017).⁹

En este contexto, el trabajo legislativo dista mucho de ser coordinado y sí es politizado. El Sistema Nacional Anticorrupción y sus organismos espejo en las entidades federativas fueron concebidos para actuar fuera de la órbita del Poder Ejecutivo, sin embargo, en Tlaxcala tal pareciera que fue hecha con las previsiones necesarias para que esto no sucediera. Lo que en origen tenía que estar regulado por los ciudadanos perdió su sentido primigenio desvirtuando totalmente la participación ciudadana, estableciendo la sujeción de estos a los poderes públicos establecidos, en particular al Ejecutivo y Legislativo.

El Sistema Nacional Anticorrupción se creó con el objeto de combatir de manera más eficaz el fenómeno de la corrupción en el servicio público, incluyendo mecanismos de colaboración, intercambio de información y diseño de políticas integrales en la materia, aplicables a las autoridades que lo integran. Siguiendo esta premisa, ambos sistemas deben estar armonizados tanto legal como procedimentalmente. Cabe destacar que las reformas deberán reproducirse en el estado, y materializarse con el alineamiento de las leyes federales en cuanto a auditoría y rendición de cuentas; dando como resultado la creación de órganos autónomos que implementen acciones y líneas de defensa contra la corrupción. En el papel, el SEA se alineó con las reformas constitucionales a nivel federal cumpliendo con lo prescrito por la norma suprema; sin embargo, en cuanto a las instituciones que se crearon a partir de estas refor-

9 Pedro Morales (2017), "Sistema estatal anticorrupción en Tlaxcala a modo del Gobernador: PAN", *Megalópolis. Informando a la gran urbe*, 19 de junio, Tlaxcala, <https://megalopolismx.com/noticia/22972/sistema-estatal-anticorrupcion-en-tlaxcala-a-modo-del-gobernador-pan>

mas y operación de las mismas, no siguen el mismo camino. El espíritu del Legislativo federal era crear un sistema de instituciones fuera de la órbita del Poder Ejecutivo, para ser tutelados por comités ciudadanos que operaran en colaboración con organizaciones de la sociedad civil.

En el caso Tlaxcala, el Fiscal Anticorrupción será nombrado por el voto de las dos terceras partes del total de los integrantes del Congreso del estado y estará jerárquicamente subordinado al Fiscal General del Estado, y el método de selección del fiscal será mediante una convocatoria pública, proceso que deberá apearse a los lineamientos de la evaluación de conocimientos, así como a la valoración de la reputación, del prestigio y de la experiencia laboral de los interesados.

El rango del fiscal equivaldrá al de subprocurador, equiparado jerárquica y administrativamente a una subprocuraduría y, aunque contará con autonomía técnica y operativa para investigar y perseguir conductas consideradas como hechos de corrupción, es importante mencionar que será la primera subprocuraduría existente, ya que dentro de la ley orgánica del ministerio público nunca ha sido considerada, por lo tanto, actuará paralelamente a la Procuraduría General de Justicia la llamada “Fiscalía General de Justicia del Estado de Tlaxcala”; sin embargo, con libertad y cierta discrecionalidad el procurador tendrá la facultad de remover al fiscal a su plena voluntad.

Por otra parte, y con base en el derecho constitucional, el SEA se integró observando los principios generales del derecho reformando los preceptos de la constitución local para no contravenir y acatar lo preceptuado en la Carta Suprema, de manera sustantiva; sin embargo, su operación es prácticamente nula, sin una estructura institucional ni acciones inmediatas para su aplicación, por lo que su implementación es solo un dogma legal, una legislación muerta que no tiene ni un resquicio de aplicabilidad. El primer obstáculo, la falta de reglamentación operativa, ya que solo se concretaron las reformas constitucionales pues aún están pendientes los reglamentos, leyes orgánicas respectivas que integran el referido sistema; el segundo obstáculo, la voluntad política del guber-

nador del estado, quien está a la espera de que se resuelvan las incógnitas más esenciales en materia “democrática”: 1) quién será el nuevo presidente de la república, 2) cómo se integrará el Congreso de la Unión y 3) la forma en la que se repartirán las curules en el Congreso del estado; el tercer obstáculo, el presupuesto, en la intención del legislador y por supuesto del gobernador quien propuso la iniciativa en el afán de continuar con la tarea compleja de la creación del SEA que no admite aplazamiento alguno y mucho menos improvisaciones o ligerezas. Es así que, amparados en el SNA se dotó de autonomía a la Procuraduría General de Justicia, convirtiéndola en una Fiscalía que jerárquicamente está por encima de la Fiscalía Anticorrupción, esto implica un cambio estructural en la procuración de justicia y, por supuesto, un aumento exorbitante en su presupuesto, que el Legislativo deberá estar en condiciones de dotar a este nuevo organismo autónomo para su correcto funcionamiento, operación logística, administrativa y, sobre todo, de la investigación del delito. Cabe mencionar que este aspecto se encuentra en suspenso hasta que el Ejecutivo, en el ejercicio de sus funciones, sancione y publique.

La creación del SEA llamado en Tlaxcala: Sistema de Ética e Integridad Pública del Estado de Tlaxcala, incluye una serie de modificaciones a leyes secundarias las cuales se han realizado por bloques, bajo un esquema lento y poco funcional y que aún falta por sancionar y publicar: *a)* Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa; *b)* Ley Orgánica de la Fiscalía Anticorrupción; *c)* Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y los Particulares; *d)* nombramiento del Fiscal General del Estado de Tlaxcala; *e)* Magistrados integrantes del Tribunal de Justicia Administrativa; *f)* Integrantes de la Comisión de Selección del Consejo de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción, de Ética e Integridad Pública del Estado de Tlaxcala; *g)* Fiscal Anticorrupción y, *e)* Fiscal Electoral.

Si bien en la entidad se cumplió con lo “necesario” para la creación del SEA, aún falta la segunda etapa, ordenar normativamente su operación, su implementación. En Tlaxcala, el SEA se vislumbra como un exorbitante gasto que sin duda impactará la hacienda pública, duplicando

funciones y que, en la percepción de la ciudadanía, poco contribuirá en el combate contra la corrupción y en terminar con la impunidad de la que gozan los servidores públicos que menoscaban los recursos públicos. Asimismo, se cree que la fiscalía en nada contribuirá a elevar la baja calidad de la procuración y la impartición de justicia de la entidad, que en función de su demografía y su extensión bien podría ser uno de los estados más transparentes del país; sin embargo, la realidad es otra muy distinta.

REFLEXIÓN FINAL

La reforma constitucional del estado cumplió con lo señalado en la Ley General del SNA: se establecieron mecanismos de coordinación, se cumplió con el diseño y la promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como de terminación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno. El objetivo a corto plazo se logró; sin embargo, las reformas se hicieron solo con el ánimo de cumplir con el mandato constitucional, sin atender a las necesidades reales de la sociedad tlaxcalteca.

Lo cierto es que

la corrupción es un fenómeno complejo cuyo origen tiene distintas causas y provoca diversos efectos; abarca desde hechos menores hasta algunos de suma gravedad; la corrupción no sólo es considerada como un problema estructural, sino también como una cuestión moral y cultural de un país (Castillo, 2003).¹⁰

10 A. del Castillo (2003), "Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas", Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, 5, Auditoría Superior de la Federación, México, p. 14.

Hacerle frente no solo implica el establecimiento de leyes y reglamentos, requiere un sistema integral que establezca las herramientas y mecanismos para la prevención, investigación y sanción de la corrupción, con la finalidad de reducir la nociva incidencia del fenómeno; se requiere de un marco jurídico-normativo que ponga énfasis en la gravedad de los comportamientos típicos y antijurídicos así como en la afectación jurídica al bien público, más allá del monto de los daños económicos o materiales que las conductas pudieran originar, no es el menoscabo sino la acción, las conductas cuyos daños materiales o económicos puedan ser de montos pequeños o cuantiosos o concurren entre sí, está debe ser tratada como un fenómeno que requiere un tratamiento integral (Villalobos, 1983).¹¹

El gran reto radica en establecer sanciones dentro de un procedimiento transparente y autónomo que no sirva a intereses políticos. El combate a la corrupción debe ser transversal en los diferentes niveles y ámbitos de gobierno, creando una estructura coordinada entre el sector público, privado y la sociedad civil para prevenir y combatir la corrupción, así como una estrategia integral de seguimiento, evaluación y sanción. Propiciar en Tlaxcala la interacción entre sociedad y autoridades para que colaboren en la construcción integral y material del SEA, sumando a ello la posibilidad de recuperar la confianza y credibilidad de los tlaxcaltecas en las instituciones políticas y gubernamentales. En la entidad hay camino por recorrer, es un proceso inacabado que requiere continuar con la construcción y consolidación del SEA; contar con recursos financieros, técnicos y humanos adecuados, integrar una estrategia coherente y holística para combatir la corrupción, con un enfoque en la prevención, investigación y concientización y, por último, resaltar la importancia de la autonomía que permitirá la legitimación en la toma de decisiones y con ello lograr la confianza ciudadana en un órgano de vital importancia para la entidad.

11 Ignacio Villalobos (1983), "Tipicidad y Antijuridicidad son elementos del delito", *Derecho penal. Parte general*, México, Porrúa, 1983, pp. 111-112.

IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN: EL CASO DE VERACRUZ

JOSÉ GALINDO¹

ARTURO DURÁN PADILLA²

VÍCTOR MANUEL ANDRADE GUEVARA³

ANTECEDENTES

UNA DE LAS NOVEDADES INSTITUCIONALES del 2015 en cuanto al combate a la corrupción en México fue la aprobación de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en abril de ese año. Este sistema surge en gran parte como consecuencia de los crecientes escándalos de corrupción en el país y las presiones de organizaciones de la sociedad civil, y ante la evidencia de la fragmentación de las muchas instituciones creadas para vigilar y fiscalizar los procesos que consideran el uso de recursos públicos en sus diversas etapas.

En este sentido, entre los objetivos iniciales del SNA se plantearon: la corrección de las debilidades institucionales existentes, la instauración de una red institucional donde cada subsistema contara con responsabilidades y atribuciones claras y el establecimiento de un esquema de coordinación entre las distintas partes que permitiese mayor colaboración y claridad en la prevención, detección y sanción en los casos de faltas administrativas y actos de corrupción.

El Sistema Nacional Anticorrupción está conformado por la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, el Consejo de la Judicatura Federal, el Instituto Nacional de Acceso a la Información, la Au-

1 Universidad Veracruzana.

2 El Colegio de Jalisco.

3 Universidad Veracruzana.

ditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y el Comité de Participación Ciudadana.

Por su parte, las estructuras locales de combate a la corrupción, que fueron aprobadas como parte de este sistema general de combate a la corrupción del país, replican la estructura del Sistema Nacional. Aunque dentro de los sistemas locales hay varias instancias de gobierno, destaca la presencia de un Comité de Participación Ciudadana en cada estado, cuyo objetivo primordial es el de vigilar el uso de los recursos y la actuación de los funcionarios públicos locales. En este sentido, la transparencia y objetividad en la instauración del mismo en cada entidad federativa representa uno de los aspectos determinantes para el adecuado cumplimiento de las metas de las políticas anticorrupción locales.

CRONOLOGÍA DE HECHOS RELACIONADOS CON LOS SISTEMAS LOCALES ANTICORRUPCIÓN, Y DE VERACRUZ EN PARTICULAR

27 DE MAYO DE 2015

Reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear el Sistema Nacional Anticorrupción.

DICIEMBRE DE 2015

La LXIII Legislatura de Veracruz aprobó la iniciativa de reforma constitucional del gobernador Javier Duarte de Ochoa, creando un Sistema Estatal Anticorrupción.

18 DE JULIO DE 2016

Aprobación del marco federal de leyes secundarias de la reforma constitucional.

5 DE SEPTIEMBRE DE 2016

La Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez total del Decreto 881 publicado el 10 de junio de 2016, en el periódico oficial del estado de Veracruz, por el que se adicionaron diversos artículos de la Constitución Política del estado, debido a que los congresos estatales no cuentan con atribuciones para crear normas anticorrupción antes de haberse aprobado las leyes del Sistema Nacional Anticorrupción.

13 DE DE JULIO DE 2017

El Congreso del Estado de Veracruz aprueba la creación del Sistema Estatal Anticorrupción.

21 DE NOVIEMBRE DE 2017

Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Veracruz.

18 DE DICIEMBRE DE 2017

Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

19 DE DICIEMBRE DE 2017

Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.

Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Reforma al Código Penal para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Reforma al Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Reforma a la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos.

Reforma a la Ley de la Comisión Estatal para la Atención y Protección de Periodistas.

Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Reforma a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz.

Reforma a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.

20 DE DICIEMBRE DE 2017

Publicación de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.

El Congreso del estado elige a cuatro personas que integran el Pleno del nuevo tribunal.

21 DE DICIEMBRE DE 2017

Reforma a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Reforma a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con Ellas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Reforma a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Administración y Enajenación de Bienes Muebles del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

2 DE ENERO DE 2018

Instalación del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.

DESCRIPCIÓN DE LOS ACTORES Y MOMENTOS DE LA TRAYECTORIA DEL SISTEMA LOCAL ANTICORRUPCIÓN

Robert Kliegaard considera que la corrupción presenta tres distintos componentes: control de las decisiones, discrecionalidad y ausencia de transparencia unida a una reducida vigilancia social (2000: 26). Una segunda observación relaciona el fortalecimiento de la corrupción y el crimen organizado con el deterioro del control de los gobiernos centrales, así también con el traspaso de funciones federales a las administraciones locales. Bajo tales

circunstancias poco sorprende entonces la coincidencia de la descentralización de funciones, la transición política, la sobre regulación administrativa con el incremento de la corrupción en los estados subnacionales.

En Veracruz, con más atribuciones, un número mayor de recursos y bajo los propósitos de mantener control político y administrar el presupuesto público de modo clientelar y personal, se conformó un conjunto de prácticas que adquirieron arraigo durante el gobierno de Fidel Herrera Beltrán y se consolidaron en la administración de Javier Duarte de Ochoa. Estas múltiples formas abarcaron amplias operaciones de redes que se reprodujeron y expandieron con rapidez. El funcionamiento hizo pronta la creación de operaciones conocidas como “empresas fantasmas” y “estafas maestras”, para generar complicidades entre allegados y relaciones institucionales de impunidad.

Por encima de los acuerdos voluntarios donde se reconocen reglas y procedimientos de regulación, Veracruz resultó producto de una articulación de formas imperativas entre grupos que fueron imponiéndose de manera regional sobre el resto de las demás clases veracruzanas. El duarismo se conformó principalmente por la herencia fidelista. A estos cuadros se sumaron aliados procedentes de grupos tradicionales, caciques regionales, líderes de sindicatos de servicios y magisteriales, hijos de políticos de viejas generaciones, así como de una amplia base burocrática dedicada a desahogar trámites y procedimientos administrativos.

Siendo contrarios en el pasado a las reformas administrativas determinadas por el poder central, hoy los grupos tradicionales no solo se adaptan a las nuevas condiciones normativas, sino también se disponen a encajarse dentro de las nuevas instituciones dedicadas a la rendición de cuentas. Esta clase política nace de una mezcla de burguesía chata, líderes sindicales agrarios populistas y grupos acostumbrados a la dependencia presupuestal.

En la asimilación de nuevas prácticas institucionales no hay oposición. Los grupos patrimonialistas, los populistas y los incipientes cuadros tecnocráticos no muestran grandes contradicciones, y cuando pre-

sentan diferencias, sus oposiciones se resuelven simbióticamente. Los patrimonialistas y populistas simulan adaptarse a los procedimientos de la tecnocracia, mientras la primitiva tecnocracia ha aprendido la demagogia del populismo. Pero la base del problema no solo radica en conocer las consecuencias de la corrupción sino en las condiciones que la hacen posible. Habiendo transición política e instalado un sistema estatal de combate a la corrupción ¿por qué algunas prácticas se mantienen impunes y continúan ejerciendo controles entre las estructuras locales del poder?

En la actual LXIII Legislatura, de los 15 diputados federales del Partido Revolucionario Institucional (PRI) por Veracruz, seis sirvieron directamente en la administración de Duarte de Ochoa. De las 50 diputaciones del Congreso estatal, Duarte pudo colocar incondicionales cobijados entre las filas de la alianza del PRI y del Partido Verde Ecologista. El colofón lo constituyen los titulares de los organismos de fiscalización y de transparencia nombrados en el mismo periodo de Duarte.

No obstante, ante la urgencia de protegerse por la malversación de los fondos públicos, el gobernador Javier Duarte de Ochoa promovió en el Congreso del estado en diciembre de 2015 la reforma constitucional para crear un Sistema Estatal Anticorrupción. Esta reforma establecía facultades al Congreso del estado para legislar y establecer una fiscalía en materia de anticorrupción. Definía un Comité Estatal Anticorrupción formado por el Órgano de Fiscalización Superior del Estado, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la Contraloría General del Estado, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, y un representante ciudadano.

Se eliminarían además los fueros del gobernador del estado, secretarios de despacho, presidentes municipales y síndicos de los concejos municipales, del secretario ejecutivo y consejeros del Organismo Público Local Electoral (OPLE) y del IVAI. Quedaban con fuero diputados, ma-

gistrados del Poder Judicial, el Fiscal General del estado, el presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, los cuales estarían sujetos a las disposiciones de la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia. Durante el segundo periodo de sesiones de mayo de 2016, el Congreso de Veracruz aprobó las adecuaciones legales, junto con el reconocimiento de 107 ayuntamientos, para apresurar la designación de los correspondientes titulares.

Al conocido “paquete de impunidad”, impulsado por el gobernador para salvaguardarse junto con su grupo, se sumó el nombramiento de un fiscal general por nueve años y tres magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Tales pretensiones generaron reacción en el gobierno federal. Por lo que en julio de 2016 la Procuraduría General de la República promovió la inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de los sistemas anticorrupción de los estados de Veracruz, Chihuahua y Quintana Roo. La Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República demandó la inconstitucionalidad de la reforma en Veracruz, dado que violaba los principios de certeza y seguridad jurídica de los artículos 14 y 16 constitucionales, amén de que las legislaciones estatales tenían que ajustarse al sistema nacional.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación anuló en Veracruz seis decretos debido a que los congresos estatales no tenían atribuciones para crear normas afines antes de aprobarse las leyes del Sistema Nacional Anticorrupción:

El 5 de septiembre de 2016, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el resolutivo segundo de la sentencia dictada al resolver la acción de inconstitucionalidad 56/2016, declaró la invalidez total del decreto 881 publicado el diez de junio de dos mil dieciséis, en el periódico oficial del estado de Veracruz, por el que se adicionaron diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016).

Con la derrota electoral en 2016 del partido hegemónico en la gubernatura del estado, los grupos tradicionales tomaron direcciones de acuerdo con el papel que desempeñaron durante los 12 años precedentes. Al procurar inmunidad, algunos allegados más cercanos al gobernador lograron cobijarse detrás de los fueros de los legislativos federal y local, hasta gestionar amparos judiciales. Otros se mantuvieron a salvaguarda dentro de los organismos autónomos del estado. La mayoría procuró deslindarse de responsabilidades, primero para sobrevivir y, luego, para conservar posiciones intermedias que permitieran mantener influencia y control de recursos.

RESUMEN DE LA REFORMA⁴

La reforma constitucional del 27 de mayo de 2015 creó al Sistema Nacional Anticorrupción. En consecuencia, las leyes secundarias de 2016 propiciaron que cada uno de los estados del país actualizara y armonizara sus marcos normativos, por lo que Veracruz estableció su Sistema Estatal Anticorrupción. Bajo esos criterios, entre noviembre y diciembre de 2017 se emprendió un amplio ajuste institucional. Fueron aprobadas 4 nuevas leyes y reformadas 11 ya creadas. Con ello, se designaron cuatro magistrados del nuevo Tribunal de Justicia Administrativa y se estableció una Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

4 Cabe advertir que el pasado 29 de mayo de 2018, la Comisión de Selección eligió a los cinco integrantes del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción en el estado. El CPC de la entidad se integra por: Sergio Vázquez Jiménez (quien fungirá como presidente y estará en el cargo por un año), José Emilio Cárdenas Escobosa (nombrado por un periodo de dos años), Alma Delia Hernández Sánchez (nombrada por un periodo de tres años), Jesús Antonio Muñoz de Cote Sampieri (nombrado por cuatro años) y Mercedes Santoyo Domínguez (estará en el cargo por cinco años). Según marca la ley, cada uno de los integrantes asumirá la titularidad del Comité de Participación Ciudadana de forma escalonada cada año.

Asimismo, cabe señalar que Martín Quitano Martínez fue nombrado secretario ejecutivo del Sistema Estatal Anticorrupción de la entidad el pasado 1 de agosto de 2018 por los integrantes del Comité Coordinador. Sin embargo, Quitano Martínez presentó su renuncia a dicho cargo el día 15 de octubre.

Fue emitida la convocatoria para elegir a los órganos internos de control de los organismos autónomos y del Fiscal Anticorrupción. Al mismo tiempo, se propuso un órgano de coordinación entre autoridades del estado y los municipios, además de sumar nuevas atribuciones para el Órgano de Fiscalización Superior del Estado y finalmente fue instalado el proceso de selección para integrar al Comité de Participación Ciudadana.

CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SISTEMA

El Tribunal Estatal de Justicia Administrativa se crea como una entidad autónoma. Este sustituye al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual dependía del Consejo de la Judicatura. A su vez, se constituye por cuatro magistrados elegidos por el Congreso por periodos de 10 años. Entre sus funciones están las de deliberar controversias entre organismos públicos, los municipios y particulares con capacidad para sancionar faltas graves en contra de la hacienda y patrimonio públicos por actos de corrupción.

La Ley de Responsabilidades Administrativas se establece para fijar los procedimientos y obligaciones de los servidores públicos, ex-servidores y particulares que participen en procesos de contratación, concesiones de bienes o servicios públicos. Entre otras disposiciones, los titulares de los órganos internos de control de los entes autónomos serán nombrados por la legislatura estatal. A su vez, los comités internos Anticorrupción y de Integridad se crean para prevenir y vigilar el desarrollo de los procedimientos iniciados por los órganos internos de control.

Se establece como falta grave, cuando los servidores públicos dispongan los reintegros de recursos y simulen solventar observaciones de entes fiscalizadores o se desvíen recursos públicos a fines distintos a los originalmente autorizados. Dentro de este marco, se hace obligatorio presentar las declaraciones de situación patrimonial, de intereses, así como

la declaración fiscal dentro de las nuevas responsabilidades de los servidores públicos.

El Código de Procedimientos Administrativos se armoniza con la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa. El Código Penal para el Estado de Veracruz se adecúa para la atención más eficiente en contra de delitos por hechos de corrupción al ampliarse los supuestos del tráfico de influencias, la simulación del reintegro de recursos con la supresión de la libertad hasta por 20 años.

En la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo se establece que la Contraloría, como componente del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, mantendrá funciones independientes para la realización de auditorías y la vigilancia de prácticas de corrupción. A su vez, tendrá la atribución de investigar y substanciar las faltas administrativas graves y no graves. Se crea una fiscalía autónoma dedicada a investigar y perseguir delitos de corrupción. El Fiscal Anticorrupción será elegido por el Congreso del estado por periodos de cinco años. La fiscalía tendrá facultades para asegurar bienes y promover la extinción del dominio.

Por su parte la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Administración y Enajenación de Bienes Muebles establece el registro de servidores públicos en contrataciones públicas para la integración de la Plataforma Digital Nacional. Busca mayor control sobre proveedores que realicen prácticas contrarias a la ley. Reconoce atribuciones para la cancelación de registro de proveedores ante la existencia de conflicto de interés. Dispone sanciones cuando sean fijados criterios favorables a determinados proveedores, se restrinja información, se invoque urgencia de la adjudicación o se haga contraria la confidencialidad de las ofertas, además de agregar testigos sociales para dar transparencia e imparcialidad.

Respecto de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados se considera la obligación de los servidores públicos y particulares para actualizar los sistemas de control establecidos para la adjudicación de obra pública. Se fijan pautas para el derecho a la información y la transparen-

cia, al mismo tiempo se hace obligatorio el registro de los servidores públicos en los procedimientos de contratación en la Plataforma Digital del Sistema Nacional Anticorrupción. El sistema considera ampliar más funciones al órgano superior para iniciar el procedimiento de fiscalización. A su vez, el Congreso del estado podrá requerir al ORFIS, durante el ejercicio fiscal en curso, la información acerca de obras y aplicación de recursos públicos. Podrá promover procesos ante el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa o ante la Fiscalía Especializada para imponer sanciones a servidores públicos y a particulares infractores.

Con el propósito de evaluar las acciones de combate a la corrupción, el sistema contará con un Comité Coordinador integrado por los titulares del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la Contraloría General, el presidente del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, el consejero presidente del IVAI, un representante del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado y un representante del Comité de Participación Ciudadana. Corresponderá al Comité Coordinador establecer los procedimientos de vinculación entre los tres distintos niveles de gobierno, así como proponer políticas de seguimiento y control sobre el patrimonio y la hacienda pública dentro del estado.

VALORACIÓN Y COMENTARIO GENERAL SOBRE LA SITUACIÓN QUE GUARDAN LOS SISTEMAS EN LA ENTIDAD, AL 30 DE ABRIL DE 2018

El sistema de combate a la corrupción ha despertado distintos cuestionamientos respecto del diseño institucional, proceso legislativo, pautas de instalación, así como de las posibilidades de su futuro desempeño. En general, se discute la politización de los nombramientos de los titulares de las nuevas instancias del sistema. Llama la atención la debilidad de los procedimientos para iniciar las investigaciones y el seguimiento de vigilancia. Se observan las limitadas atribuciones ciudadanas

para influir sobre la fiscalización de complejos procedimientos burocratizados. También se destacan los insuficientes recursos para llevar a sus últimas consecuencias la persecución de los delitos y sus sanciones penales.

En el orden local, aún no se explica íntegramente el funcionamiento del sistema ni tampoco se anticipa el problema del insuficiente capital humano para emprenderlo. Más allá de los criterios legales, quedan por verse qué procedimientos deberán seguir los enlaces internos de las instituciones involucradas. Está por observarse cuál será la correspondencia y la coordinación con los otros sistemas locales y nacional, en especial cuando el esquema local no previno la creación del sistema estatal de transparencia.

Consideramos, por nuestra parte, que los potenciales riesgos del sistema anticorrupción en Veracruz radican en la amenaza de su captura frente a un ambiente que pone en tela de duda su efectividad. De un lado, son tan latentes como reales las pretensiones de los grupos beneficiados por las anteriores administraciones para reposicionarse en el gobierno y también dentro de las propias instancias del sistema anticorrupción. Por otro, prevalece el escepticismo acerca de la capacidad del sistema para garantizar suficientes controles sobre añejas y nuevas prácticas, al tratarse de un modelo reactivo y de atención individual que separa la investigación del delito específico respecto del funcionamiento estructural de las redes de corrupción. No se trata de una percepción subjetiva. Dadas las limitaciones de este breve ensayo, solo nos limitamos a considerar de manera concisa que, al momento de su establecimiento, los órganos internos de control de las instituciones del servicio público en el estado de Veracruz muestran las primeras debilidades.

Junto a la Fiscalía, el Tribunal de Justicia Administrativa y al Comité Ciudadano, los órganos internos de control constituyen piezas claves para el funcionamiento del sistema dado que estas unidades tienen las responsabilidades de observar, investigar y atender prácticas irregulares, además de recibir y verificar el desarrollo del patrimonio de los

servidores públicos a través del Sistema de Evolución Patrimonial. Para su desempeño, requieren de autonomía suficiente respecto de las estructuras jerárquicas, así como el conocimiento y las competencias necesarias para gestionar el desarrollo de sus responsabilidades. No obstante, el diseño no anticipó que todos los sujetos obligados del servicio público convocaran a procesos de selección para renovar los órganos internos. Tampoco se fijaron garantías de probidad y capacidad para aplicar con solvencia e imparcialidad los criterios del sistema.

Resultado de la politización, rotación y distorsiones de las relaciones en el servicio público, el diagnóstico de la Secretaría de la Función Pública identificó que el nombramiento de los órganos internos de control en los niveles de gobierno federal y municipal “no cumple con los criterios estipulados en la ley, pues su método de designación cuenta con poca credibilidad externa, baja capacidad técnica y material, así como fragmentación en sus procesos de reclutamiento, discrecionalidad y simulación” (2018: 3).

Por su parte, en Veracruz, el balance del Órgano de Fiscalización Superior del Estado (ORFIS) reconoce que la gran mayoría de los órganos de control de los 212 ayuntamientos carece de recursos para atender las obligaciones del Sistema Estatal Anticorrupción. Según las referencias del ORFIS, de una muestra de 182 municipios, únicamente 105 satisfacen el perfil académico que la ley exige, lo que representa solo 57.69%. Respecto de la experiencia suficiente para el desempeño, las áreas municipales reportan un escaso 38%, en tanto que:

las áreas de Investigación y Substanciación solo el 11%; mientras que el 89% no cuenta con ellas, aun cuando es importante recordar que la Ley General de Responsabilidades Administrativas, establece que los Órganos Internos de Control tendrán la estructura orgánica necesaria para realizar las funciones correspondientes a las autoridades investigadoras y substanciadoras, y garantizarán la independencia entre ambas en el ejercicio de sus funciones (ORFIS, 2018).

Ello permite que, fuera de los nuevos organismos junto a la débil instalación de los 212 entes municipales, el resto continuará operando con titulares de órganos designados con antelación. Así, estas unidades internas quedan subordinadas a la estructura “tradicional” y sus actividades se mantienen sujetas a la voluntad e intereses ajenos a las bases de la reforma. Bajo este resultado, no es de dudar que las unidades de control interno de los organismos autónomos continuarán siendo cajas negras y con ello la corrupción se vacunará disponiendo de más elementos para encubrir los procesos que el mismo sistema pretende combatir.

No se trata solo de alcanzar eficacia para investigar y castigar a las prácticas corruptas de servidores públicos y de particulares, sino de dar garantías para la reparación o indemnizaciones a los bienes públicos. Sin embargo, la convergencia de una época de cambios legales junto al establecimiento de organismos dedicados a la transparencia, por sí mismos no necesariamente conducen al control o a la derrota de la corrupción, cuya resistencia se ha mantenido a lo largo de la historia de los gobiernos estatales. Después de 12 años de corrupción, pueden discutirse las cantidades de recursos sustraídos, pero entre el monto total del saqueo público y el número de detenidos no media un costo económico, sino el agravio moral formado de miedo y sangre.

UNA REFLEXIÓN SOBRE EL FUTURO DE CORTO Y MEDIANO PLAZOS DEL SISTEMA LOCAL ANTICORRUPCIÓN

En Veracruz, la institucionalización del Sistema Estatal Anticorrupción atraviesa entonces por severas dificultades, derivadas, la mayoría de ellas, como se mencionó, del predominio de los intereses estratégicos de los partidos políticos, que han subordinado su implantación, en cuanto a los ritmos, tiempos y modalidades, a los intereses pragmáticos de cada uno de ellos y en relación con la competencia electoral.

Desde su fallida implementación en diciembre de 2015, cuando el exgobernador Javier Duarte –actualmente detenido por corrupción–

pretendió adelantarse a la reforma que en el plano nacional se hizo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de nombrar a un fiscal anticorrupción a modo, hasta el momento actual, en que no se ha logrado nombrar al fiscal anticorrupción, las expectativas de que se alcancen a asentar los pilares del Sistema Estatal Anticorrupción son poco promisorias.

A pesar de que en las elecciones de 2016 se logró la alternancia política, después de mantenerse ochenta años en el poder el Partido Revolucionario Institucional, la llegada de un nuevo gobierno y la composición plural del Congreso del estado han dificultado tomar acuerdos para designar a los titulares de la Fiscalía Anticorrupción así como a los miembros del Comité de Participación Ciudadana y a los miembros de las contralorías de las distintas dependencias.

Además de la fuerte disputa entre el titular del Poder Ejecutivo y los partidos Revolucionario Institucional y Morena, agudizada por la competencia electoral en marcha, ha pesado significativamente la voluntad del titular del Poder Ejecutivo por controlar a los poderes Legislativo y Judicial, así como a la Fiscalía General del Estado. En efecto, antes incluso de que se instalara el nuevo gobierno, se dio una negociación política para que el anterior fiscal –nombrado por el congreso anterior por un periodo de nueve años– renunciara y se nombrara otro afín al nuevo gobierno. Es decir, la práctica fue la misma en que habían incurrido los anteriores gobiernos del PRI, nombrar a un fiscal totalmente supeditado al Poder Ejecutivo. De esa manera, la persecución, detención y sanción a los funcionarios del gobierno anterior que estaban envueltos en actos de corrupción, lejos de desarrollarse a partir de criterios judiciales, se ha dado de forma selectiva y con criterios políticos, pues ello le ha permitido al gobierno actual negociar con algunos exfuncionarios para que trabajaran a favor de la coalición que ganó el poder en 2016 en las elecciones municipales de 2017 y para que apoyen al hijo del gobernador que aspira a sucederlo en las elecciones de 2018. La investigación, detención y castigo de los funcionarios anteriores no se ha hecho con la

finalidad de impartir justicia y eliminar la impunidad, sino con un criterio estratégico, que pretende sacar provecho de la corrupción anterior para beneficiar los intereses políticos del gobierno en turno.

Lo mismo ocurrió en el Poder Judicial donde, tan pronto tomó posesión el nuevo gobernador, cambiaron al presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien anteriormente había sido nombrado magistrado sin tener ninguna experiencia previa como juzgador ni haber tenido una carrera judicial. Estos cambios implicaron a su vez la remoción de 13 magistrados, a partir de una reforma constitucional que impedía a las personas mayores de 75 años ejercer como magistrados o jueces.

Relacionado con el Sistema Estatal Anticorrupción, el nombramiento de los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa también se dio conforme a criterios políticos, siendo designado quien fuera su exsecretario particular, que no tiene ninguna experiencia en la impartición de justicia. En cuanto al nombramiento del Fiscal Anticorrupción, hubo también el intento de nombrar a un personaje ligado al actual Fiscal General, aunque las críticas en la opinión pública contribuyeron a frenar dicho intento, estando detenido dicho nombramiento. El proceso de selección del Comité de Participación Ciudadana, por otra parte, tampoco despierta mayores expectativas de que el Sistema Estatal Anticorrupción pueda consolidarse.

Luego de que se tuvo que ampliar el plazo para que se registraran aspirantes a conformar la Comisión de Selección que tendría que encargarse de nombrar a los miembros del Comité de Participación Ciudadana, en febrero pasado, en marzo de 2018 quedó nombrada dicha comisión, compuesta por nueve integrantes, entre ellos, uno de los coautores de este artículo. La comisión se avocó a elaborar la convocatoria y difundir por todos los medios posibles los requisitos para poder participar como aspirante, así como a la construcción de una matriz de indicadores para seleccionar a los aspirantes. En los primeros días de mayo se cerró el plazo para inscribirse y los días 19 y 20 de mayo se hicieron las entrevistas a cada uno de los 24 aspirantes que se inscribieron. Poste-

riormente se hizo una valoración de los resultados, inclinándose la mayoría de los miembros de la comisión por dos representantes del sector empresarial (uno de los cuales realiza auditorías a las entidades públicas), un exfuncionario público ligado al gobernador en turno, una especialista en cuestiones de administración y una abogada que resultó ser esposa de uno de los miembros de la Comisión de Selección.

De los integrantes seleccionados, solo dos de ellos tienen los atributos de independencia, capacidad profesional y compromiso ciudadano con la lucha anticorrupción; en cuanto a los otros tres, uno se ha dedicado a hacer trabajos de auditoría en un despacho de contadores, otro fue funcionario durante mucho tiempo, vinculado al gobernador. Ninguno de sus perfiles en cuanto a currículum, experiencia en la lucha anticorrupción, las respuestas a un cuestionario que se les hizo por parte de la Comisión de Selección y el desempeño en las entrevistas, alcanzaría los puntajes que se requieren, así como una valoración cualitativa que ponga por delante la capacidad profesional y la autonomía. En suma, en el Comité de Participación Ciudadana predomina la representación empresarial y personajes ligados al gobierno actual, por lo que difícilmente actuarán con plena autonomía.

A lo anterior debemos agregar que el diseño institucional del Sistema Estatal Anticorrupción veracruzano adolece de las mismas fallas que han caracterizado a los organismos autónomos que se han creado en otro momento, al superponer a la comisión ejecutiva, integrada por los cuatro integrantes del Comité de Participación Ciudadana –distintos al que funge como presidente del comité coordinador– un secretario ejecutivo que, en los hechos, sería designado por el comité coordinador, en el que tienen mayoría los funcionarios del ORFIS, IVAI, CGE, el Consejo de la Judicatura y el Tribunal de Justicia Administrativa. Los miembros del Comité de Participación Ciudadana, aunque tienen algunas atribuciones para proponer políticas y canalizar las denuncias de la sociedad civil sobre actos de corrupción, quedan reducidos a fungir como un órgano auxiliar de la Secretaría Ejecutiva y de la Comisión Ejecutiva.

De esa manera, es muy probable que se repita la historia de crear un complejo burocrático que solo va a engrosar el aparato estatal sin que realmente se ataque a fondo la corrupción.

Además de la competencia electoral en la que se vio envuelto todo el país, en Veracruz estuvieron en juego la integración del Congreso local y la renovación del Poder Ejecutivo, con el agravante de que el candidato postulado por la coalición que gobernaba en turno era hijo del gobernador. Esta situación generó mucha desconfianza ya que es altamente probable que desde el gobierno se incurriera en el uso indebido de recursos públicos para financiar la campaña del candidato “hijo” del gobernador. Este elemento estaba propiciando que las campañas transcurrieran en un ambiente bastante polarizado, en el que cada decisión fue objeto de una dura disputa entre los partidos, impidiendo tomar acuerdos en torno a temas tan relevantes como el nombramiento del fiscal anticorrupción.

El comportamiento del titular del Ejecutivo respecto de los poderes Legislativo y Judicial, así como de la Fiscalía General, indican que no tuvo la intención de construir un gobierno con división de poderes, en el que hubiera fiscalización y contrapesos para el gobernador, sino que se mantuvo la vieja idea de que el gobernador local debe controlar a todos los organismos autónomos.

De haber ganado la elección estatal la misma coalición del grupo gobernante, el ejecutivo entrante hubiera encontrado un panorama en el que tendría todo preparado para ejercer el poder a sus anchas y seguir controlando a los poderes Judicial y Legislativo, sirviendo el aparato del Sistema Estatal Anticorrupción únicamente como un mecanismo de simulación y de legitimación. Por otro lado, los integrantes y candidatos de Morena –el partido que finalmente ganó la elección– no se habían pronunciado respecto de qué hacer con el Sistema Estatal Anticorrupción, y lo que dijeran los priistas carece de toda credibilidad ante el desastre que dejó su connotado militante Javier Duarte.

El gran problema de la corrupción y la impunidad en Veracruz tiene su origen en el sistema político, ya que es en última instancia el

Congreso del estado el que define la aprobación o no de las cuentas públicas de los entes fiscalizables, dando lugar a un intercambio entre los partidos para proteger las acciones de corrupción de algunos de sus correligionarios. Aunque el ORFIS desarrolle un buen trabajo de fiscalización y auditoría y se detecten desvíos de recursos, los partidos en el Congreso suelen aprobar de todos modos las cuentas públicas y hacer caso omiso de los informes de auditoría que realiza el órgano de fiscalización.

Dado que será difícil que los partidos políticos se reformen a sí mismos –y ya que los resultados electorales del 1o. de julio de 2018 modificaron drásticamente el sistema de partidos– queda a los ciudadanos y a la sociedad civil organizada el gran reto de empujar la creación de un estado de derecho, donde impere el principio de la rendición de cuentas, la transparencia y la fiscalización, y se acabe con la impunidad ante los actos de corrupción.

REFERENCIAS

- KLITGAARD, MacLean-Abaroa y Parris (2000). *Corrupt Cities. Institute for Contemporary Studies/World Bank Institute*, Oakland.
- ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE VERACRUZ (2018). Mensaje del Auditor. En: <http://www.orfis.gob.mx/mensaje-del-auditor-general/?id=291>, consultado el 2 de mayo de 2018.
- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (2018). Diseño de una Política Pública de Designación de Titulares de Órganos Internos de Control y Unidad de Responsabilidades. México.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (2016). Resolutivo segundo de la sentencia dictada al resolver la acción de inconstitucionalidad 56/2016, que declaró la invalidez total del Decreto 881 publicado el 10 de junio de 2016. En: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=201763>, consultado el 15 de mayo 2018.

INSTRUMENTACIÓN DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DE YUCATÁN

ÁLVARO DE JESÚS CARCAÑO LOEZA

REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN

EL 20 DE ABRIL DE 2016 SE PUBLICÓ, en el *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*, el Decreto 380/2016 por el cual se modificaron y adicionaron diversas disposiciones a la Constitución política estatal en materia de combate a la corrupción. Lo anterior atendiendo a lo dispuesto en el artículo cuarto transitorio del decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, publicado el 27 de mayo de 2015 en el *Diario Oficial de la Federación*.¹

LEGISLACIÓN SECUNDARIA EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN

El 18 de Julio de 2017 fueron publicadas en el *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán* las cuatro leyes fundamentales para generar mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas en las instituciones públicas estatales y municipales de Yucatán, y dar vida al Sistema Estatal Anticorrupción; así como un conjunto de reformas a diversas leyes locales que reconfiguran los delitos para sancionar a los servidores públicos o particulares que incurran en actos de corrupción.

1 El detalle de esta reforma se puede consultar en el siguiente enlace: http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2016/2016-04-20_2.pdf

Las leyes de nueva creación son las siguientes:

- Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán
- Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Yucatán
- Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán
- Ley de Fiscalización de la Cuenta Pública del Estado de Yucatán

Las leyes reformadas son las siguientes:

- Código de la Administración Pública de Yucatán
- Ley de la Fiscalía General del Estado de Yucatán
- Código Penal del Estado de Yucatán

En el siguiente cuadro se pueden consultar el detalle de la publicación de dichas normativas.

REFORMAS Y ADICIONES AL MARCO NORMATIVO EN MATERIA DE ANTICORRUPCIÓN	REFERENCIA
Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2017/2017-07-18_1.pdf	Decreto 505/2017
Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Yucatán http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2017/2017-07-18_2.pdf	Decreto 510/2017
Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2017/2017-07-18_1.pdf	Decreto 511/2017
Ley de Fiscalización de la Cuenta Pública del Estado de Yucatán http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2017/2017-07-18_1.pdf	Decreto 508/2017

(Continúa)

REFORMAS Y ADICIONES AL MARCO NORMATIVO EN MATERIA DE ANTICORRUPCIÓN	REFERENCIA
Modificaciones al Código Penal del Estado de Yucatán y a la Ley de la Fiscalía General del Estado de Yucatán http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2017/2017-07-18_1.pdf	Decreto 507/2017
Modificaciones al Código de la Administración Pública de Yucatán http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2017/2017-07-18_1.pdf	Decreto 506/2017

INTEGRACIÓN DE LA COMISIÓN DE SELECCIÓN DEL COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Aprobado el marco normativo en materia de combate a la corrupción, se inició el proceso para la integración de la Comisión de Selección del Comité de Participación Ciudadana. Para ello, el 15 de septiembre de 2017 el Congreso del Estado de Yucatán emitió dos convocatorias para recibir propuestas de candidatos para conformar la Comisión de Selección de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana, una de ellas dirigida a las organizaciones de la sociedad civil especializadas en materia de fiscalización, rendición de cuentas y combate a la corrupción o afines, y la otra dirigida a instituciones de educación superior y de investigación.² Dichas convocatorias fueron publicadas en el *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán* en esa misma fecha.³

El 20 de octubre de 2017 se publicó en el *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*, en el Decreto número 533, la designación de

2 Véase en <http://www.congresoyucatan.gob.mx/repositorio/anticorrupcion/doctos/convocatorias/convEducacion.pdf>

3 El detalle de dichas convocatorias se puede consultar en el siguiente enlace: http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2017/2017-09-15_1.pdf

los siete integrantes de la Comisión de Selección del Comité de Participación Ciudadana de Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán, por un plazo de tres años contados a partir de esa fecha. La designación recayó en los siguientes ciudadanos:⁴

Por las instituciones de educación superior e investigación

1. José Silveira Bolio
2. Rodolfo Martínez Septién
3. Carlos Estrada Pinto
4. Mirna Manzanilla Romero

Por las organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia

1. Óscar Peniche y Coldwell
2. Álvaro Garza R. de la Gala
3. Habib Becil Dajer

A solicitud de la Comisión de Selección, y a fin de que dispongan de un mayor plazo para seleccionar a los integrantes del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán, el Congreso del Estado de Yucatán aprobó que, por una única ocasión, el plazo para integrar el comité sea de 60 días y no de 30 como lo establecía la ley. Dicha reforma fue publicada en el *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*, en el Decreto 539/2017 de fecha 31 de octubre de 2017.⁵

4 El documento se puede consultar en http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2017/2017-10-20_3.pdf

5 Las particularidades de la publicación se pueden consultar en http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2017/2017-10-31_2.pdf

COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN

Conformada la Comisión de Selección, se inició el proceso para la integración del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción. Para ello, el 3 de noviembre de 2017 dicha comisión expidió la convocatoria para la conformación del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán, misma que fue publicada en el *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán* en esa misma fecha. De acuerdo con dicha convocatoria, el plazo de recepción de propuestas fue del 4 al 17 de noviembre de 2017, y la fecha límite para la designación fue el 18 de diciembre de ese mismo año, señalando que “se privilegiará en la integración del Comité de Participación Ciudadana, la igualdad de género y la experiencia en materia de combate a la corrupción, rendición de cuentas y fiscalización o afines”.⁶

El 18 de diciembre, la Comisión de Selección designó a los integrantes del primer Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán, quedando conformado de la siguiente manera:

INTEGRANTE	INICIO DEL ENCARGO	TÉRMINO DEL ENCARGO
Eduardo Ancona González	18 de diciembre de 2017	31 de marzo de 2018
Graciela Torres Garma	18 de diciembre de 2017	31 de marzo de 2019
Mónica Febles Álvarez-Icaza	18 de diciembre de 2017	31 de marzo de 2020
Javier Montes de Oca Zentella	18 de diciembre de 2017	31 de marzo de 2021
Manuel Castillo Rendón	18 de diciembre de 2017	31 de marzo de 2022

6 El detalle en http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2017/2017-11-03_1.pdf

VICEFISCAL ESPECIALIZADO EN COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Con fecha 13 de noviembre de 2017, el gobernador del estado de Yucatán designó, mediante oficio signado, al ciudadano José Enrique Goff Ailloud para que desempeñara el cargo de Vicéfiscal Especializado en Combate a la Corrupción, por un plazo de siete años. Dicha designación fue ratificada por el Congreso del estado, mediante el Decreto 552/2017, publicado el 4 de diciembre de 2017 en el *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*.⁷

INSTALACIÓN DEL COMITÉ COORDINADOR DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN DE YUCATÁN

El 9 de febrero de 2018 se llevó a cabo la sesión de instalación del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán, en un acto celebrado en la explanada del edificio central de la Universidad Autónoma de Yucatán, quedando conformado por las siguientes instituciones y representantes:

INTEGRANTE	INSTITUCIÓN
Eduardo Ancona González	Comité de Participación Ciudadana
Miguel Antonio Fernández Vargas	Secretaría de la Contraloría General del Estado
José Enrique Goff Ailloud	Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción
Susana Aguilar Covarrubias	Instituto Estatal de Transparencia
Mario Can Marín	Auditoría Superior del Estado
Miguel Diego Barbosa Lara	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado
Marcos Celis Quintal	Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado

7 Se puede consultar el detalle en http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2017/2017-12-04_2.pdf

Es de señalar que no se encontró disponible en algún sitio de Internet el acta de la Sesión de Instalación de dicho comité.⁸

SECRETARIO TÉCNICO DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN

Instalado el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán, se inició el proceso de búsqueda de candidatos al puesto de secretario técnico del Sistema Estatal Anticorrupción (SEA). Para ello, el 11 de febrero de 2018, el Comité de Participación Ciudadana, a través de su presidente, informó de la convocatoria para elegir a quién ocuparía este puesto del Sistema Estatal Anticorrupción, en una rueda de prensa llevada a cabo en las instalaciones de la Cámara Nacional de Comercio de Mérida, señalando que dicha propuesta va dirigida “a las ciudadanas y ciudadanos de buena reputación con experiencia verificable en materia de transparencia, evaluación, fiscalización, rendición de cuentas o combate a la corrupción”.⁹

La recepción de propuestas fue del lunes 12 al viernes 23 de febrero, y la convocatoria se publicó en los diarios de circulación local y en la página del comité en la red social Facebook. De acuerdo con información disponible en dicha página, en respuesta a la convocatoria emitida se inscribieron, como aspirantes a la Secretaría Técnica, 14 personas quienes comparecieron ante los integrantes del comité, los días 1 y 2 de marzo en la Sala de Juicios Orales de la Universidad Marista. Dichas comparecías se transmitieron por internet, y se detallan enseguida.

Jueves 1 de marzo

4:00 a 4:15 pm, Katia Teresa Aguiar Cárdenas

8 Pero la noticia se puede consultar en http://www.yucatan.gob.mx/saladeprensa/ver_noticia.php?id=205797

9 La referencia de este evento se puede consultar en <http://www.yucatan.com.mx/merida/puertas-abiertas>

4:20 a 4:35 pm, Geofredo Angulo López
4:40 a 4:55 pm, José Gustavo Arjona Canto
5:00 a 5:15 pm, Carlos Humberto Ávila Nicoli
5:20 a 5:35 pm, Álvaro de Jesús Carcaño López
5:40 a 5:55 pm, José Javier Estrada Contreras
6:00 a 6:15 pm, Eduardo Manuel Fuentes Estrada

Viernes 2 de marzo

4:00 a 4:15 pm, Luis Alfonso de Jesús López Castro
4:20 a 4:35 pm, Crescencio Bernardino Mac Haas
4:40 a 4:55 pm, Roberto Santiago Magaña González
5:00 a 5:15 pm, Javier Alfonso Ojeda Domínguez
5:20 a 5:35 pm, Edwin Manuel Rejón Pacheco
5:40 a 5:55 pm, Larry Sosa Sánchez
6:00 a 6:15 pm, José Martín Vázquez Montalvo

El proceso concluyó con la selección de una terna integrada por:
Katya Teresa Aguilar Cárdenas
Crescencio Bernardino Mac Haas
Edwin Manuel Rejón Pacheco

Finalmente, el 7 de marzo de 2018, en sesión del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán, se designó a Edwin Manuel Rejón Pacheco para ocupar el cargo de secretario técnico del Sistema Estatal Anticorrupción. No se encontró disponible en internet el acta correspondiente, pero la noticia se puede consultar ahí mismo.¹⁰

10 <http://www.notirasa.com/?seccion=noticia-detalle&id=35110#.WqHJF0e-VuA.facebook>

OTRAS FECHAS IMPORTANTES

El 8 de marzo de 2018 se publicó en el *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*, el Decreto 596/2018, mediante el cual se modifican los plazos de conclusión de encargo de los cinco integrantes del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción. Dicha reforma fue a solicitud del Comité de Participación Ciudadana, así como de la Comisión de Selección de dicho comité, a fin de prorrogar por un año la permanencia de los miembros de este, pues según lo referido en la ley, un primer miembro, su presidente, debía salir al terminar marzo.

Los plazos actuales para la conclusión de encargo se detallan enseguida:

INTEGRANTE	INICIO DEL ENCARGO	TÉRMINO DEL ENCARGO
Eduardo Ancona González	18 de diciembre de 2017	31 de marzo de 2019
Graciela Torres Garma	18 de diciembre de 2017	31 de marzo de 2020
Mónica Febles Álvarez-Icaza	18 de diciembre de 2017	31 de marzo de 2021
Javier Montes de Oca Zentella	18 de diciembre de 2017	31 de marzo de 2022
Manuel Castillo Rendón	18 de diciembre de 2017	31 de marzo de 2023

FORTALEZAS DEL PROCESO

La integración del Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán se concluyó el pasado 7 de marzo de 2018, con la designación del secretario técnico del Sistema Estatal Anticorrupción. Todos los actores han sido designados, y cada uno tiene ya definidas las tareas a realizar, de acuerdo con el marco normativo vigente.

Una fortaleza importante de este proceso fue la creación de un micrositio por parte del Congreso del Estado de Yucatán para dar a conocer información del marco jurídico reformado –y transmitir así vida al Sistema Estatal Anticorrupción del estado– e informar de los procesos

de designación de sus actores locales, lo cual se puede consultar en <http://www.congresoyucatan.gob.mx/repositorio/anticorrupcion>. A la fecha de este reporte, en el micrositio se encontraba disponible información relativa a los siguientes procedimientos:

- Para integrar la Comisión de Selección, que designará a los cinco integrantes del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción por un periodo de tres años.
- Para ocupar el cargo de titular del Órgano de Control Interno del Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAIP), por un periodo de cinco años.
- Para ocupar el cargo de titular del Órgano de Control Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado (CODHEY), por un periodo de cinco años.
- Para ocupar el cargo de titular de la Unidad de Vigilancia y Evaluación de la Auditoría Superior del Estado (ASEY), por un periodo de cuatro años.

Será importante agregar la información relativa a los procesos de selección del Comité de Participación Ciudadana, del vicefiscal Especializado en Combate a la Corrupción y del secretario técnico del Sistema Estatal Anticorrupción. La información de dichos procesos fue posible obtenerla para este trabajo, pero se encontraba dispersa en diferentes sitios.

Otro aspecto importante fue el uso de las redes sociales para dar a conocer las labores realizadas por parte de los actores sociales. Así, encontramos que la Comisión de Selección del Comité de Participación Ciudadana de Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán creó una página en Facebook para ofrecer información sobre sus actividades, incluyendo videos y actas. En ese mismo tenor, el Comité de Participación Ciudadana decidió a su vez utilizar la misma red social para difundir su agenda, así como documentos y algunos videos.

REFLEXIÓN FINAL

Como ya se ha señalado, el Sistema Anticorrupción de Yucatán se encuentra instalado, pero aún quedan importantes acciones por realizar. En materia de gobiernos municipales, los ayuntamientos de Yucatán no están obligados a crear sistemas municipales anticorrupción, pero si a cumplir con lo que establece el artículo 6 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán.

De acuerdo con ese artículo, los ayuntamientos de Yucatán deberán contar con un órgano de control interno, con atribuciones para implementar acciones en materia de fiscalización, control de recursos públicos, prevención y disuasión de hechos de corrupción, así como para sancionar, en su caso, faltas administrativas y hechos de corrupción. Una tarea importante será apoyarlos para que cumplan con tal obligación.

Otra tarea importante será poner funcionamiento el Subcomité Permanente de Fiscalización señalado en el artículo 21 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán, integrado por los titulares de la Auditoría Superior del Estado, de la Secretaría de la Contraloría General y de los órganos de control interno de los organismos constitucionales autónomos y de los municipios que determine el comité coordinador. Este subcomité tiene importantes tareas, tales como promover el intercambio de información, ideas y experiencias, encaminadas al fortalecimiento de la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la homologación de procesos, procedimientos, técnicas, criterios, estrategias, programas y normas profesionales en materia de auditoría y fiscalización, en los términos que establezca el Sistema Nacional de Fiscalización.

REFERENCIAS

ALPUCHE, L. (11 de febrero de 2018). Puertas abiertas. *Diario de Yucatán*, consultado en <http://www.yucatan.com.mx/merida/puertas-abiertas>.

- GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN (20 de abril de 2016). Decreto 375/2016. *Diario Oficial del gobierno del Estado de Yucatán*, consultado en http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2016/2016-04-20_2.pdf.
- (18 de julio de 2017). Decreto 509/2017. *Diario Oficial del gobierno del Estado de Yucatán*, consultado en http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2017/2017-07-18_2.pdf.
- (15 de septiembre de 2017). Convocatoria integración de Comisión de Selección del Comité de Participación Ciudadana. *Diario Oficial del gobierno del Estado de Yucatán*, pp. 7-9, consultado en http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2017/2017-09-15_1.pdf.
- (20 de octubre de 2017). Decreto 533/2017. *Diario Oficial del gobierno del Estado de Yucatán*, pp. 86-87, consultado en http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2017/2017-10-20_3.pdf.
- (31 de octubre de 2017). Decreto 539/2017. *Diario Oficial del gobierno del Estado de Yucatán*, p. 57, consultado en http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2017/2017-10-31_2.pdf.
- (3 de noviembre de 2017). Convocatoria para la conformación del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán. *Diario Oficial del gobierno del Estado de Yucatán*, consultado en http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2017/2017-11-03_1.pdf.
- (4 de diciembre de 2017). Decreto 552/2017. *Diario Oficial del gobierno del Estado de Yucatán*, consultado en http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2017/2017-12-04_2.pdf.
- HERRERA, C. (8 de marzo de 2018). “Edwin Manuel Rejón, nuevo Secretario Técnico anticorrupción”. *NotiRasa*, consultado en <http://www.notirasa.com/?seccion=noticia-detalle&id=35110#WqHJF0e-VuA.facebook>.
- HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO DE YUCATÁN (s.f.). Sistema Estatal Anticorrupción, consultado en <http://www.congresoyucatan.gob.mx/repositorio/anticorrupcion/#/>.

EL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN EN ZACATECAS: EL CAMBIO EN LA CONTINUIDAD

JAIRO ANTONIO LÓPEZ

SANDRA HINCAPIÉ¹

INTRODUCCIÓN

ESTE CAPÍTULO TIENE COMO OBJETIVO describir el proceso político e institucional que ha seguido la creación y puesta en marcha del Sistema Estatal Anticorrupción en Zacatecas (SEAZ). La idea principal es que hasta mayo de 2018 detectamos una lógica de continuidad en la asignación de funcionarios que lideran el nuevo sistema, es decir, de “pases directos” de las antiguas instituciones no autónomas a las nuevas “instituciones autónomas”, con un claro posicionamiento de los grupos políticos mayoritarios del PRI y el gobierno estatal. Estos elementos generan el riesgo de caer en el “cambio de etiqueta” para que nada cambie, y mantener los pendientes de fiscalización, rendición de cuentas y control de los recursos públicos en un estado que presenta grandes rezagos de pobreza y problemáticos indicadores en todos los informes de la Auditoría Superior de la Federación.

Primero, presentamos el contexto político, económico y fiscal en el que se inscribe la creación del Sistema Estatal Anticorrupción en Zacatecas. Segundo, detallamos la cronología de creación y adecuación institucional del sistema, identificando los principales hechos que marcan “la continuidad” dentro del cambio y los riesgos que esto genera. Finalmente, resaltamos los retos que enfrenta el Sistema Estatal Anticorrupción.

1 Autores adscritos a la Universidad Autónoma de Zacatecas.

CONTEXTO POLÍTICO Y ECONÓMICO DE LA CREACIÓN DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN

El estado de Zacatecas, ubicado en el centro norte del país, tiene una población de 1 690 868 habitantes, de la cual 49% se encuentra en situación de pobreza (Coneval, 2016). Para el 2016, registró un índice de desarrollo humano de 0.720, que lo ubica en la categoría de “muy bajo”, en el puesto 25 de los 32 estados del país (PNUD, 2016). Dentro de su estructura económica destaca que el sector minero representa aproximadamente el 30% del PIB estatal, siendo el tercer estado del país con mayor peso de dicho ramo de la economía (INEGI, 2016).

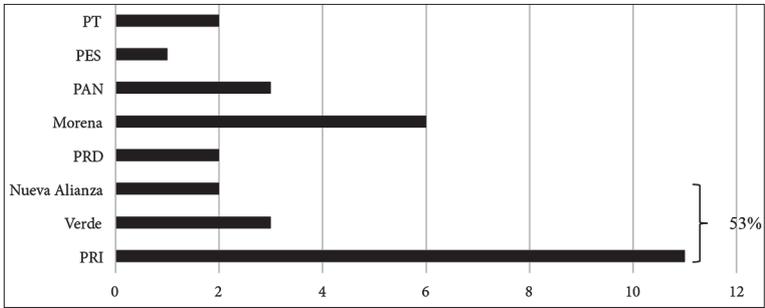
En términos políticos, Zacatecas fue uno de los primeros estados en vivir la denominada “alternancia electoral” con la obtención de la gubernatura por parte del PRD en 1998, partido político que se mantuvo en el poder hasta el año 2010.² En este último año, el PRI retomó nuevamente la gubernatura, primero con Miguel Alonso Reyes (2010-2016) y actualmente con Alejandro Tello Cristerna (2016-2022).³ El retorno del PRI se dio además con el triunfo electoral del partido en todo el estado, logrando en las elecciones del 2016 el control de 52% de las presidencias municipales,⁴ así como una mayoría de 53% en el Legislativo estatal, todo esto dentro de la alianza PRI-Nueva Alianza-Partido Verde (véanse los gráficos 1 y 2). Precisamente esta hegemonía electoral le ha permitido al gobierno estatal tener gran capacidad de maniobra en la implementación del nuevo Sistema Estatal Anticorrupción.

2 Durante los gobiernos del PRD, el sector minero experimentó un crecimiento histórico en su peso en el PIB estatal, pasando de representar 3.4% en 2003, a tener una participación de más de 25% para el 2010, con un crecimiento promedio anual real de 11.5% (INEGI, 2016).

3 En la trayectoria de Tello Cristerna, destaca que fue el gerente de Relaciones Institucionales para el Estado de Zacatecas del Grupo Modelo (2004-2010), secretario de Finanzas del estado (2010-2012) y senador (2012-2016).

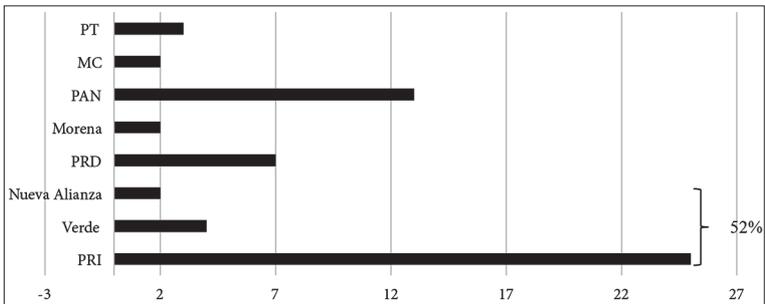
4 Entre ellas la capital Zacatecas, luego de un controvertido proceso electoral en el que fue anulada la victoria de la candidata del partido Morena por actos anticipados de campaña. En las elecciones extraordinarias resultó triunfadora la candidata del PRI.

GRÁFICO 1. Composición del Poder Legislativo en el estado de Zacatecas: diputados/as 2016-2018



FUENTE: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas.

GRÁFICO 2. Total de municipios de Zacatecas gobernados por partido político, 2016-2018



FUENTE: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas.

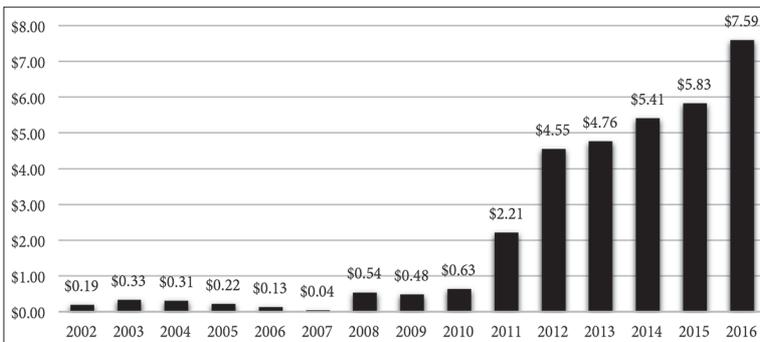
Dentro de los principales retos que enfrenta la creación del Sistema Estatal Anticorrupción en Zacatecas, destaca el manejo de los recursos financieros y las cuentas públicas del estado, dados los problemáticos indicadores de solvencia, inversión y capacidad de pago de la entidad. En este sentido, en el Informe General Ejecutivo de Cuenta Pública de 2016 de la Auditoría Superior de la Federación se encuentra que Zcate-

cas es una de las 15 entidades federativas que no cumple con principios de sostenibilidad financiera (p. 142), y es uno de los 11 estados que tiene déficit en el balance primario de recursos disponibles, es decir, que no cuenta con recursos suficientes para pagar el costo de su deuda pública y que los intereses de dicha deuda han sido pagados con más endeudamiento (p. 143).

Precisamente las administraciones del PRI, en los últimos siete años, han aumentado exponencial y aceleradamente la deuda pública de Zacatecas, agravando la situación de insostenibilidad financiera del estado. Durante el periodo de gobierno de Miguel Alonso, siendo el actual gobernador Alejandro Tello su secretario de Finanzas, Zacatecas pasó de tener una deuda pública de 2.2 miles de millones de pesos en 2011, a tener un acumulado de 7.59 miles de millones de pesos para 2016, es decir, un crecimiento de 345% de la deuda en tan sólo cinco años (véase el gráfico 3).

Según datos del Instituto Zacatecano de Acceso a la Información, para el primer trimestre de 2018 la deuda pública ascendía a 7 428 562 309 pesos, lo que coloca a Zacatecas en una situación de grave crisis económica y financiera. Igualmente, es importante resaltar que más de 90% de los ingresos anuales de la entidad proviene de transferencias federa-

GRÁFICO 3. Monto deuda pública directa del estado de Zacatecas, 2002-2016 (miles de millones de pesos)



FUENTE: con datos del Instituto Zacatecano de Acceso a la Información.

les, y tan solo 1.5% de los recursos del estado provienen de ingresos tributarios (ASF, 2016: 143).

Sobre la gubernatura de Miguel Alonso (2010-2016) –luego director del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur)– se presentaron diversas denuncias y cuestionamientos por supuestos actos de corrupción (Redacción *Sinembargo*, 29 de mayo de 2016). Fueron dos las denuncias presentadas ante la Procuraduría General de la República: una señalaba el presunto desvío de 300 millones de pesos a través de empresas fantasmas; la segunda, era por peculado y enriquecimiento ilícito relacionado con irregularidades en la adjudicación de contratos (salud, alimentación y obras públicas) y venta de terrenos en zonas protegidas con prestanombres (Dávila, 2016; Zavala, 2016).

CRONOLOGÍA Y TENDENCIAS EN LA CREACIÓN DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN

Luego de emitidas las leyes secundarias federales, en el estado de Zacatecas fue poca la discusión pública generada en torno a la creación del Sistema Estatal Anticorrupción (SEAZ). El gremio empresarial, representado por la Coparmex,⁵ y diarios locales como *La Jornada*, fueron los únicos actores no gubernamentales que criticaron la ausencia de participación ciudadana en la creación del SEAZ, concentrando las decisiones en el gobierno estatal y el Poder Legislativo (Enríquez, 2017).⁶ El 15 de julio de 2017 se publicó sin participación no gubernamental la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, las leyes secundarias de Fiscalización y Rendición de Cuentas y la de Justicia Administrativa (dos

5 Como es sabido, el gremio empresarial, junto con diversas organizaciones civiles y la academia, tuvo gran influencia a nivel nacional en las transformaciones legislativas necesarias para la creación del Sistema Nacional Anticorrupción.

6 Esto se debe, entre otras razones, a la histórica inexistencia de organizaciones civiles autónomas en el estado. Este hecho se ve reflejado, entre otros, en que Zacatecas es el quinto estado con menos organizaciones de la sociedad civil registradas ante la Secretaría de Desarrollo Social de México.

días antes de que concluyera el plazo dado para que los estados cumplieran con esta legislación). En términos generales, la ley estatal se enmarcó en el modelo recomendado por la legislatura federal (Ollaquindia, 21 de junio de 2017).

Como se planteó en la Ley General, el SEAZ está compuesto por: 1. Auditoría Superior del Estado; 2. Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; 3. Órgano Interno de Control del Poder Ejecutivo; 4. Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Zacatecas; 5. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas; 6. Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y 7. Comité de Participación Ciudadana.

CUADRO 1. Cronología de adecuación y nombramientos del nuevo Sistema Estatal Anticorrupción en Zacatecas

junio de 2017	La Coparmex critica a la legislatura de Zacatecas por no generar mecanismos de participación ciudadana para la elaboración de la ley del SEAZ
15 de julio de 2017	Se publicó en el periódico oficial del gobierno del estado la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, así como las leyes secundarias de Fiscalización y Rendición de Cuentas, y la de Justicia Administrativa
9 de noviembre de 2017	Nombramiento del Comité de Selección del Comité de Participación Ciudadana
7 de diciembre de 2017	Se transformó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo por el Tribunal de Justicia Administrativa, el cual ya no depende del Poder Judicial. Nombran a los tres magistrados que integrarán el Tribunal de Justicia Administrativa
30 diciembre de 2017	Es publicada la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas

(Continúa)

24 de enero de 2018	Rinde protesta el Comité de Participación Ciudadana del SEAZ
16 de febrero de 2018	Se instaló oficialmente, por parte del gobernador de Zacatecas, el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción
22 de febrero de 2018	Designan al primer fiscal general de Justicia en Zacatecas
22 de marzo	Nombran secretario técnico del Sistema Estatal Anticorrupción
23 de marzo 2018	Nombran fiscal especializado de Combate a la Corrupción
23 de abril de 2018	Realizan Primer Foro de Construcción del Sistema Estatal Anticorrupción

A pesar de haber cumplido en tiempo y forma con la emisión de la normatividad respectiva, como se advierte en el cuadro 1, pasaron cinco meses para que se diera el primer paso en la creación y adecuación institucional del SEAZ (hasta noviembre-diciembre de 2017). Este proceso inició, primero, con el nombramiento el 9 de noviembre de 2017 del Comité de Selección para el Comité de Participación Ciudadana.⁷ Segundo, con la “eliminación” en diciembre de 2017 del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (dependiente del Poder Judicial) y la creación del “nuevo” Tribunal de Justicia Administrativa (con autonomía). Tercero, con la aprobación el mismo mes de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas, con la cual se procedió a desaparecer la Procuraduría General del Estado y crear la nueva Fiscalía, contando con cuatro fiscalías especializadas: Atención de Delitos Electorales, de Derechos Humanos, de Delitos Contra las Mujeres por Razones de Género y de Combate Ante la Corrupción (esta última parte del SEAZ).

Luego de estos pasos legales y normativos, que no generaron mayores resistencias institucionales, el proceso de selección de las personas

7 Compuesto solo por hombres: Jaime Enrique Cortés Acuña, Enrique Dávila del Real, Sergio Alberto Guajardo del Hoyo, Germán Morales Enríquez y Rodrigo de Jesús Rodríguez Olvera.

encargadas de dirigir estas instancias del Sistema Estatal Anticorrupción de Zacatecas estuvo lleno de controversias.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE ZACATECAS

La selección de los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa de Zacatecas (TJAZ) era de vital importancia, ya que es el principal órgano fiscalizador y sancionador del SEAZ. Para la elección de los tres magistrados del TJAZ se recibieron 42 candidaturas, de las cuales el Congreso del estado eligió a Gabriel Sandoval Lara (por siete años), Raquel Velasco Macías (por tres años) y Uriel Márquez Cristerna (por siete años). Estos nombramientos fueron muy cuestionados, en primer lugar, porque Sandoval Lara se desempeñaba como el secretario de trámite del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, es decir, era el encargado del funcionamiento de los expedientes del antiguo tribunal y, en segundo lugar, porque Uriel Márquez Cristerna es primo directo del gobernador del estado, Alejandro Tello Cristerna. Además del vínculo familiar, Márquez Cristerna fue coordinador jurídico del anterior gobernador Miguel Alonso y procurador fiscal de la Secretaría de Finanzas durante la administración de su primo.⁸

Fueron múltiples las críticas vertidas sobre estos nombramientos, resaltando nuevamente la posición del presidente de la Coparmex en Zacatecas, Alejandro Enríquez Suárez del Real, quién señaló que los perfiles de los magistrados eran dudosos y que no hubo una clara metodología para su selección (Ollaquindia, 2017). Sin importar el claro conflicto de interés presente en los nombramientos, el gobernador Tello defendió públicamente las selecciones (particularmente la de su primo).

8 La capacidad del partido en el gobierno del estado con mayoría en el Congreso fue fundamental para llevar a cabo estos nombramientos, pues de los 30 diputados en el pleno el día de la selección, 25 votaron por Raquel Velasco, 22 por Uriel Márquez Cristerna y 22 por Gabriel Sandoval.

EL COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE ZACATECAS

En relación con el Comité de Participación Ciudadana, el 24 de enero de 2018 rindieron protesta sus integrantes, presididos por Martha Joanna Corral Peralta, quien funge como representante ante el SEAZ, e integrado por Bulmaro Alvarado Almanza, Antonio Sánchez González, Liliana Candelario Cardoso y Jesús González Ramírez. Tiene como principal función generar proyectos para lograr la coordinación interinstitucional e intergubernamental en materias de fiscalización, control de recursos públicos, prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción. Este comité, si bien importante por su “carácter ciudadano”, no tiene facultades reales de fiscalización ni sanción, mismas que recaen sobre el TJA y la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas.

A pesar de que el nombramiento del Comité de Participación Ciudadana contó con un mecanismo mucho más transparente y público que en el caso del TJA, no dejó de causar controversia pública. Dentro de los/las comisionados/as nombrados/as, Liliana Candelario Cardoso no cumplía el requisito legal de edad establecido en la convocatoria. Esta situación fue fuertemente criticada, tanto por la Coparmex como por un sector de la oposición en el Congreso del estado, quienes exigieron la destitución de Candelario Cardoso (quien renunció finalmente el 31 de enero). Esta situación reforzó los argumentos y las críticas públicas por parte de estos actores según las cuales todo el proceso de creación del SEAZ estaba generando más dudas que garantías (Medina, 2018; Reyna, 2018).

LA FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE ZACATECAS

La ley de creación de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas estableció como procedimiento para la selección del nuevo fiscal

la apertura de una convocatoria pública entre el 5 y 9 de febrero de 2018, para la cual todos los aspirantes se presentaron en el Poder Legislativo. Del total de candidatos y candidatas, el Congreso estatal seleccionó cinco nombres que se hicieron llegar al gobernador del estado, de los cuales devolvió, en menos de un día, una terna al Poder Legislativo para que de allí se seleccionara al nuevo Fiscal General del estado.⁹ Este procedimiento generó críticas, ya que, sabida la mayoría con la que contaba el gobernador en el Congreso, se esperaba que él tuviera gran capacidad para imponer a su candidato en el nuevo órgano de justicia.¹⁰

La narrativa de los diputados y diputadas el día que se emitió la ley para crear la Fiscalía planteaba que, “en Zacatecas no hubo pase automático del actual procurador a ocupar el puesto de primer fiscal” (Mejía, 2017). Sin embargo, un mes después, el 22 de febrero de 2018, fue designado por unanimidad en el Congreso estatal como fiscal general de Justicia de Zacatecas Francisco José Murillo Ruiseco, quien se desempeñaba, hasta el momento, justamente, como Procurador General del estado (Ollaquindia, 2018; Mejía, 2018). En este sentido, en el estado de Zacatecas se presentó un mecanismo de continuidad que afecta de manera estructural desde el inicio la independencia y credibilidad de la nueva Fiscalía, teniendo en cuenta que el procurador, aho-

9 La terna estaba compuesta por Héctor Manuel Márquez Sandoval, Homero Osbaldo Ramírez Ambriz y Francisco José Murillo Ruiseco.

10 Precisamente en el año 2016 el grupo parlamentario del PRD en Zacatecas había propuesto una reforma de ley para crear la Fiscalía General, que buscaba generar mecanismos más confiables de selección e independencia. En ese momento se proponía crear un Comité Técnico Ciudadano de Evaluación integrado por tres miembros delegados por la Legislatura, dos por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, uno por el Colegio de Abogados del estado y uno por la Unidad Académica de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas. El comité evaluaría el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, así como su idoneidad para desempeñar el cargo, seleccionaría a los seis mejor evaluados y remitiría la relación correspondiente al órgano de dirección política de la Legislatura del estado. Los diputados elegirían una terna de la cual, posteriormente, debería la propia Legislatura seleccionar al fiscal general. Esta propuesta no prosperó y, por el contrario, la ley resultante en el 2017 garantizaba un mayor control por parte de las fuerzas políticas mayoritarias y del gobernador de la selección del fiscal (véase Reyna, 2016).

ra fiscal, era designado y dependiente de manera directa del gobernador del estado.¹¹

EL COMITÉ COORDINADOR DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN

Luego del proceso de creación y adecuación institucional para el funcionamiento del SEAZ, el 16 de febrero se instaló oficialmente por parte del gobernador de Zacatecas el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, el cual quedó conformado de la siguiente manera: *a)* la presidenta del Comité de Participación Ciudadana, Martha Corral Peralta; *b)* la secretaria de la Función Pública, Paula Rey Ortiz Medina; *c)* el fiscal general de Justicia, Francisco José Murillo Ruiseco; *d)* la magistrada Raquel Velasco Macías, presidenta del Tribunal de Justicia Administrativa; *e)* el presidente del Tribunal Superior de Justicia de Zacatecas, Armando Ávalos Arellano; *f)* el auditor superior de la entidad, Raúl Brito Berúmen, y *g)* el comisionado del IZAI, José Antonio de la Torre.

Posterior a esta instalación se dieron dos de los nombramientos importantes que aún faltaban dentro del SEAZ. Por una parte, el 23 de marzo el Fiscal General nombró a los cuatro Fiscales Especializados, siendo designado Salvador Eduardo Villa Almaraz como Fiscal Anticorrupción (había desempeñado diferentes puestos en la Secretaría de la Función Pública, tanto federal como estatal).

Por otra parte, el Comité de Participación Ciudadana nombró al Secretario Técnico del SEAZ.¹² Si bien el comité reconoció que no había un claro mecanismo establecido por ley para nombrar al secretario técni-

11 Fueron públicas las manifestaciones de inconformidad que señalaban que se había impuesto un “fiscal carnal” (Valdez y Morelos, 2018).

12 Este puesto, el único de selección directa por parte de un órgano que no fuera el Poder Legislativo o el gobierno del estado, tiene como principales funciones la creación de las metodologías y políticas integrales, así como la conformación de todo un sistema de información para que el sistema avance.

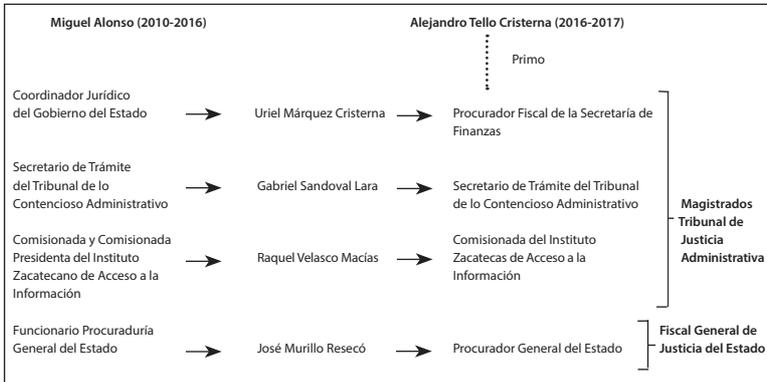
co, dicho organismo acordó con el Órgano de Gobierno del Sistema Estatal que la selección se hiciera por medio de convocatoria pública, para la cual el comité remitió una lista de candidatos al Órgano Coordinador, el cual devolvió una terna para que el comité seleccionara al nuevo funcionario (De Santiago, 2018).¹³ Con base en los criterios establecidos en el Libro Blanco de la Comisión de Selección del Sistema Nacional Anticorrupción, fue seleccionado y nombrado el 22 de marzo Víctor Hugo García Soto como secretario técnico del SEAZ (*NTR Zacatecas*, 2018). El secretario técnico fue propuesto como candidato por la Unidad Académica de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de Zacatecas; previamente había desempeñado cargos en el sector privado y público (IMSS, presidencia municipal de Zacatecas), y había sido director de la Confederación Patronal de la República Mexicana en Zacatecas.

CONCLUSIONES: LA TENDENCIA DE CONTINUIDAD DEL “NUEVO” SEAZ Y EL POSICIONAMIENTO DE LOS GRUPOS DE PODER

Como hemos visto en esta breve descripción cronológica, el proceso político e institucional de creación del Sistema Estatal Anticorrupción en Zacatecas se circunscribió a los tiempos esperados y, más allá de las discusiones impulsadas por actores como la Coparmex, no generó grandes conflictos políticos. La hegemonía política del PRI en la gubernatura, ayuntamientos y Congreso estatal permitió que los nombramientos y procedimientos para crear el SEAZ se realizaran sin mayor discusión. Lo anterior fue fundamental en la medida en que, en el equipo que conforma el sistema, se observa claramente una línea de continuidad y relación entre los administradores y los encargados de ejercer la vigilancia al ejercicio público.

13 La terna propuesta por el Órgano de Gobierno del SEA, el jueves 15 de marzo, estaba integrada por Víctor Hugo Galicia Soto, Irma Julisa Dorado Cabral y Blanca Elena de la Rosa.

GRÁFICO 4. Funcionarios/as designados/as en los nuevos órganos autónomos con capacidad de sanción del SEAZ y sus trayectorias previas de dependencia a los gobiernos estatales



Más allá de que el proceso general de creación del SEAZ siguió los cauces normales establecidos, la gran interrogante que genera este primer proceso de adecuación institucional se encuentra en los *órganos sancionadores*. Lo que identificamos, tanto en la asignación de los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa de Zacatecas como en la Fiscalía General de Justicia del Estado, son dos problemas estructurales que, sin duda, marcarán todo el funcionamiento del SEAZ: *a)* continuidad de funcionarios de “las antiguas instituciones” hacia “las nuevas instituciones”; *b)* capacidad política para posicionar funcionarios vinculados con el gobierno.

La capacidad política de colocar en los órganos de sanción a funcionarios afines, y previamente dependientes del gobierno estatal, contraviene todos los principios de independencia, garantía y confiabilidad que, en teoría, dieron origen al Sistema Nacional Anticorrupción y a los sistemas estatales.

REFERENCIAS

- AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (2017). Auditoría 75 de la Cuenta Pública de 2016, Derechos sobre Minería. México.
- _____ (2016). Informe General Ejecutivo de Cuenta Pública de 2016. México.
- CONEVAL (2017). Zacatecas. Pobreza estatal. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Zacatecas/Paginas/Pobreza-2016.aspx>.
- DÁVILA, Patricia (2016). “Denuncian ante la PGR a exgobernador de Zacatecas por presunto desvío de 300 mdp”. *Proceso*, 6 de diciembre, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/465366/acusan-a-exgobernador-zacatecas-presunto-desvio-300-mdp>.
- ENRÍQUEZ SUÁREZ DEL REAL, Alejandro (2017). “El sistema local anticorrupción y la partidocracia”, *La Jornada Zacatecas*, 23 de junio, disponible en: <http://ljz.mx/2017/06/23/el-sistema-local-anticorrupcion-y-la-partidocracia/>.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (2016). Estructura económica en Zacatecas. México.
- MEDINA, Manuel (2018). “Denuncian irregularidades en elección de Comité de Participación Ciudadana”. *Página 24 Zacatecas*, 20 de enero, disponible en: <http://pagina24zacatecas.com.mx/2018/01/20/local/denuncian-irregularidades-en-eleccion-del-comite-de-participacion-ciudadana/>.
- MEJÍA, Irma (2018). “Designan a primer fiscal general de justicia de Zacatecas”. *El Universal*, 22 de febrero, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/estados/designan-primer-fiscal-general-de-justicia-en-zacatecas>.
- _____ (2017). “Aprueba Zacatecas creación de la fiscalía del estado”. *El Universal*, 17 de diciembre, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/estados/aprueba-zacatecas-creacion-de-la-fiscalia-del-estado>.
- NTR ZACATECAS (2018). “García Soto, nuevo secretario técnico anticorrupción”. 19 de marzo, disponible en: <http://ntrzacatecas.com/2018/03/19/galicia-soto-nuevo-secretario-anticorrupcion/comment-page-1/>.

- OLLAQUINDIA, Raquel (2018). “Francisco José Murillo Ruiseco, nuevo fiscal general de Justicia del Estado”. *La Jornada Zacatecas*, 22 de febrero, disponible en: <http://ljz.mx/2018/02/22/francisco-jose-murillo-ruiseco-nuevo-fiscal-general-de-justicia-del-estado/>.
- _____ (2017). “Designación de magistrados genera sospechas de haber sido sólo una simulación”. *La Jornada Zacatecas*, 9 de diciembre, disponible en: <http://ljz.mx/2017/12/09/designacion-de-magistrados-genera-sospechas-de-haber-sido-solo-una-simulacion/>.
- _____ (2017). “Ley del Sistema Estatal Anticorrupción sí fue publicada el sábado por la noche: Salas”. *La Jornada Zacatecas*, 21 de junio, disponible en: <http://ljz.mx/2017/07/21/ley-del-sistema-estatal-anticorrupcion-si-fue-publicada-el-sabado-por-la-noche-salas/>.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2016). *Índice de Desarrollo Humano para las Entidades Federativas. Avance continuo, diferencias persistentes*. México.
- REYNA, Franzely (2018). “Exigen renuncia de integrante de comité anticorrupción”, *NTR Zacatecas*, 25 de enero, disponible en: <http://ntrzacatecas.com/2018/01/25/exigen-renuncia-de-integrante-de-comite-anticorrupcion/>.
- _____ (2016). “Pretenden diputados crear Fiscalía General autónoma”, *NTR Zacatecas*, 26 de abril, disponible en: <http://ntrzacatecas.com/2016/04/26/pretenden-diputados-crear-fiscalia-general-autonoma/>.
- SANTIAGO, Claudia de (2018). “Presentan Convocatoria Pública para elección de secretario técnico del Sistema Estatal Anticorrupción”. *Página 24 Zacatecas*, 7 de marzo, disponible en: <http://pagina24zacatecas.com.mx/2018/03/07/local/presentan-convocatoria-publica-para-eleccion-del-secretario-tecnico-del-sistema-estatal/>.
- SINEMBARGO (2016). “Acusaciones de corrupción contra Miguel Alonso le costarían al PRI el gobierno de Zacatecas”. 29 de mayo, disponible en: <http://www.sinembargo.mx/29-05-2016/1665494>.

- VALADEZ, Alfredo y Rubicela Morelos (2018). “Denuncian imposición de fiscales carnales en Zacatecas y Morelos”. *La Jornada*, 22 de febrero, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2018/02/22/estados/028n1est>.
- ZAVALA, Misael (2016). “Abre la PGR indagatoria contra Miguel Alonso Reyes”. *El Universal*, 17 de septiembre, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/09/17/abre-la-pgr-indagatoria-contra-miguel-alonso-reyes>.

EPÍLOGO

IRMA DEL CARMEN GUERRA OSORNO

DEL 30 DE ABRIL DE 2018, FECHA hasta la que se le dio seguimiento a los Sistemas Estatales Anticorrupción en las narrativas que aparecen en este libro, a mayo de 2019, hubo entidades que consiguieron no solo publicar las adecuaciones legislativas que aún tenían pendientes en materia de combate a la corrupción, sino que terminaron de integrar o de nombrar a las instancias de los SEA que todavía faltaban. De esta forma, hasta el 10 de mayo del presente año, y de acuerdo con datos del propio Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), 69% de las entidades ha cumplido en materia tanto legislativa como de las instancias a conformar; 22% tiene instancias pendientes por integrar; 3% aún no publica la totalidad de adecuaciones legislativas necesarias y 6% presenta rezago en ambas dimensiones.

De las 10 entidades que aún no cumplen con todos los requisitos necesarios para echar a andar de manera adecuada sus respectivos sistemas, quizá la que más llama la atención es la Ciudad de México que, si bien ha publicado la totalidad de adecuaciones en materia legislativa correspondientes, de las seis instancias que debería tener instaladas, solo cuenta con una: magistrados en responsabilidades administrativas. A pesar de que ya pasó un año desde que se concluyeron las narrativas de los sistemas estatales, la Ciudad de México sigue sin conformar la Comisión de Selección que le permita elegir a quienes habrán de integrar el Comité de Participación Ciudadana; no tiene un Comité Coordinador completo, que es responsable de establecer los mecanismos de coordinación entre los integrantes del SLA, ni dispone de la Secretaría Ejecutiva que debería fungir como órgano de apoyo técnico a dicho comité. Carece también de la figura de fiscal especializado en Combate a la Corrupción. En una situación similar se encuentra Chiapas, con la única diferencia de que ahí ya cuentan con un Fiscal.

Las siguientes dos cuadros muestran los cambios que hubo en las 32 entidades desde el 1 de mayo de 2018 hasta el 10 de mayo de 2019, así como los pendientes que cada una tiene, tanto en materia legislativa como en la integración de las instancias relacionadas con los Sistemas Estatales Anticorrupción.

CUADRO 1

ENTIDAD	ADECUACIONES LEGISLATIVAS REALIZADAS ENTRE MAYO DE 2018 Y EL 10 DE MAYO DE 2019	ADECUACIONES LEGISLATIVAS PENDIENTES POR PUBLICAR
Aguascalientes	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas	Ninguna
Baja California	Ninguna	Ley Orgánica de la Fiscalía General
Baja California Sur	Ninguna	Ninguna
Campeche	Ninguna	Ninguna
Chiapas	Ninguna	Ninguna
Chihuahua	Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa Código Penal	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas
Coahuila	Ninguna	Ninguna
Colima	Ninguna	Ninguna
Ciudad de México	Ninguna	Ninguna
Durango	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas	Ninguna
Guanajuato	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas Código Penal	Ninguna
Guerrero	Ninguna	Ninguna

(Continúa)

ENTIDAD	ADECUACIONES LEGISLATIVAS REALIZADAS ENTRE MAYO DE 2018 Y EL 10 DE MAYO DE 2019	ADECUACIONES LEGISLATIVAS PENDIENTES POR PUBLICAR
Hidalgo	Ninguna	Ninguna
Jalisco	Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal	Ninguna
Estado de México	Ninguna	Ninguna
Michoacán	Ninguna	Ninguna
Morelos	Ninguna	Ninguna
Nayarit	Código Penal	Ninguna
Nuevo León	Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal Código penal	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas Ley de Responsabilidades Administrativas
Oaxaca	Ninguna	Ninguna
Puebla	Ninguna	Ninguna
Querétaro	Ninguna	Ninguna
Quintana Roo	Ninguna	Ninguna
San Luis Potosí	Ley Orgánica de la Fiscalía General	Ninguna
Sinaloa	Ninguna	Ninguna
Sonora	Ninguna	Ninguna
Tabasco	Ninguna	Ninguna
Tamaulipas	Ninguna	Ninguna
Tlaxcala	Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa	Ninguna
Veracruz	Ninguna	Ninguna
Yucatán	Ninguna	Ninguna
Zacatecas	Código Penal	Ninguna

FUENTE: elaboración propia con información de la página del SNA.

CUADRO 2

ENTIDAD	INSTANCIAS DE LOS SEA NOMBRADAS ENTRE MAYO DE 2018 Y EL 10 DE MAYO DE 2019	INSTANCIAS DE LOS SEA QUE FALTAN POR NOMBRAR
Aguascalientes	Ninguna	Ninguna
Baja California	Comité Coordinador Secretaría Ejecutiva	Fiscal especializado en Combate a la Corrupción
Baja California Sur	Comité de Participación Ciudadana Comité Coordinador Secretaría Ejecutiva	Fiscal especializado en Combate a la Corrupción
Campeche	Ninguna	Comité de Participación Ciudadana Comité Coordinador Secretaría Ejecutiva
Chiapas	Ninguna	Comisión de Selección Comité de Participación Ciudadana Comité Coordinador Secretaría Ejecutiva
Chihuahua	Secretaría Ejecutiva	Magistrados en Responsabilidades Administrativas
Coahuila	Ninguna	Ninguna
Colima	Secretaría Ejecutiva	Ninguna
Ciudad de México	Ninguna	Comisión de Selección Comité de Participación Ciudadana Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción Comité Coordinador Secretaría Ejecutiva

(Continúa)

ENTIDAD	INSTANCIAS DE LOS SEA NOMBRADAS ENTRE MAYO DE 2018 Y EL 10 DE MAYO DE 2019	INSTANCIAS DE LOS SEA QUE FALTAN POR NOMBRAR
Durango	Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción	Ninguna
Guanajuato	Ninguna	Ninguna
Guerrero	Comité de Participación Ciudadana Comité Coordinador Secretaría Ejecutiva	Ninguna
Hidalgo	Ninguna	Ninguna
Jalisco	Ninguna	Ninguna
Estado de México	Ninguna	Ninguna
Michoacán	Ninguna	Ninguna
Morelos	Comité de Participación Ciudadana	Comité Coordinador Secretaría Ejecutiva
Nayarit	Ninguna	Ninguna
Nuevo León	Ninguna	Ninguna
Oaxaca	Ninguna	Ninguna
Puebla	Ninguna	Ninguna
Querétaro	Ninguna	Ninguna
Quintana Roo	Ninguna	Ninguna
San Luis Potosí	Ninguna	Secretaría Ejecutiva
Sinaloa	Secretaría Ejecutiva	Ninguna
Sonora	Ninguna	Ninguna
Tabasco	Ninguna	Ninguna
Tamaulipas	Ninguna	Ninguna
Tlaxcala	Comité Coordinador	Secretaría Ejecutiva

ENTIDAD	INSTANCIAS DE LOS SEA NOMBRADAS ENTRE MAYO DE 2018 Y EL 10 DE MAYO DE 2019	INSTANCIAS DE LOS SEA QUE FALTAN POR NOMBRAR
Veracruz	Ninguna	Ninguna
Yucatán	Ninguna	Ninguna
Zacatecas	Ninguna	Ninguna

FUENTE: elaboración propia con información de la página del SNA.

Siguiendo con el caso de la Ciudad de México, en enero de 2018 se presentó el micrositio para transparentar los nombramientos relacionados con el SEA (<http://infodf.org.mx/anticorrupcion/>); sin embargo, hasta el 22 de mayo de 2019, y respecto de la selección de los integrantes del Comité de Selección, solo está disponible una lista de 16 aspirantes, de los cuales dos presentaron carta de desistimiento sin aludir a las razones específicas que los llevaron a tomar esa decisión. En el mismo sitio puede accederse al documento que hicieron llegar en su momento las Comisiones Unidas de Transparencia y Combate a la Corrupción, y de Rendición de Cuentas y de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México, al entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, solicitando el envío de las ternas de prospectos a ocupar la titularidad tanto de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, como del secretario técnico del Sistema Anticorrupción. A más de un año de esto, los dos espacios siguen sin titular.

Por otra parte, mediante la plataforma Infolatina (EMIS), que contiene textos completos de diversos periódicos a nivel nacionales y locales de México, se seleccionaron las notas publicadas entre el 1 y el 24 de mayo de 2019 que estuvieran relacionadas con los sistemas estatales. El objetivo fue identificar si se habían iniciado algunos procesos para la conformación de instancias pendientes que, por no haber concluido aún, no estuvieran registradas ante el SNA. Al respecto, se encontró que, en el caso de Morelos, que tiene pendiente integrar el Comité Coordinador

y la Secretaría Ejecutiva, a inicios de mes rindieron protesta los integrantes del Comité de Participación Ciudadana (*La Unión de Morelos*, 3 de mayo de 2019), por lo que se esperaba que en las próximas semanas quedaran conformadas ambas instancias. De igual forma, en Chihuahua, en donde solo falta el magistrado en materia de responsabilidad administrativa, el proceso ya ha iniciado y existen 57 aspirantes registrados (*Diario de Chihuahua*, 5 de mayo de 2019).

Finalmente, el mayor reto que enfrentan y seguirán enfrentando los Sistemas Locales Anticorrupción es la captura de las instancias que los conforman, aunque paradójicamente es justo este tipo de actos los que se busca combatir y prevenir, principalmente los de las secretarías técnicas de las secretarías ejecutivas y de los propios Comités de Participación Ciudadana. Los cargos relacionados requieren conocimiento y experiencia en el combate a la corrupción, como lo han señalado las convocatorias emitidas en las distintas entidades; sin embargo, en la gran mayoría de las fichas curriculares disponibles (hay casos en los que ni siquiera se puede tener acceso a ellas) no queda claro qué relación o experiencia han tenido al respecto quienes integran dichos órganos. Lo mismo ocurre con los responsables de las unidades de las Secretarías Ejecutivas, entre las cuales las Unidades de Riesgo y Política Pública requieren, especialmente, dominio del tema.

En este mismo sentido, en algunos casos han ocurrido fuertes señalamientos de presuntos actos de corrupción cometidos desde el interior de los propios sistemas estatales, tanto en el ejercicio del gasto como en las designaciones hechas. Un ejemplo es el de Veracruz, en donde recientemente la Contraloría General del Estado abrió carpetas de investigación (*Al calor político*, 30 de abril de 2019).

Así, en el proceso de diseño de las políticas locales que está por comenzar, o que ya comenzó en algunas entidades, lo que está en juego es la propia viabilidad del combate a la corrupción, aunque el panorama puede no ser del todo alentador si quienes habrán de construir esta política carecen de los conocimientos, la *expertise*, o las capacidades que el

problema demanda. Por ello, la profesionalización del servicio público, especialmente de quienes conforman el sistema, se vuelve requisito y pilar fundamental de cualquier política; sin embargo, salvo en algunos casos como Jalisco (*Mural*, 18 de mayo de 2019), no parece ser un tema que se esté discutiendo. Por lo que, si los incentivos para la profesionalización difícilmente vendrán desde el interior de los SEA, estos tendrán que venir desde fuera. En este sentido, este libro debe servir para identificar experiencias exitosas y saber cómo se generaron; pero también para conocer en dónde están atorados los sistemas estatales anticorrupción y para reclamar su profesionalización. Al final, es importante recordar que el propio SNA es producto, en gran medida, del impulso que distintas organizaciones de la sociedad civil y académicos le dieron, aun en contra de intereses políticos que se opusieron y lo siguen haciendo, por lo que habremos de entender que la vigilancia y demanda ciudadana tendrán que seguir ejerciéndose si aspiramos a que el sistema que nos ocupa pueda sobrevivir y brindar los resultados esperados.

ÍNDICE

Introducción 7

JOSÉ GALINDO

ALBERTO J. OLVERA

El Sistema Estatal Anticorrupción en Aguascalientes 33

RUBÉN MACÍAS ACOSTA

VALERIA LUCERO MACÍAS

MIGUEL ÁNGEL OROPEZA TAGLE

Narrativa de la creación del Sistema Estatal Anticorrupción en Baja California 45

MARTÍN CUTBERTO VERA MARTÍNEZ

El Sistema Estatal Anticorrupción en Baja California Sur:

Antecedentes, desarrollo y perspectivas 57

JOSÉ SALVADOR GONZÁLEZ CERVANTES

Instauración del Sistema Anticorrupción en Campeche:

Debate público y legislativo ausente 63

OSCAR LÓPEZ CHAN

Narrativa del Sistema Anticorrupción en el estado de Chiapas 79

MANUEL MARTÍNEZ ESPINOZA

REBECA HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ

El Sistema Anticorrupción en la Ciudad de México y sus parches legales: simulación y parálisis en la capital del país 91

GABRIELA TAPIA TÉLLEZ

La construcción del Sistema Estatal Anticorrupción
en Coahuila 113

VÍCTOR MANUEL SÁNCHEZ VALDÉS

Sistema Estatal Anticorrupción de Durango. Cambio de gobierno
e interés empresarial 125

JORGE LUIS ZENDEJAS REYES

JAIME HERNÁNDEZ COLORADO

Participación ciudadana en la construcción del Sistema Estatal
Anticorrupción en el Estado de México. Análisis del diseño
institucional 149

SOFÍA SALGADO REMIGIO

Narrativas de los Sistemas Locales Anticorrupción. Guanajuato 171

TERESITA DE JESÚS RENDÓN HUERTA BARRERA

El Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero 181

MIGUEL ÁNGEL BERBER CRUZ

Sistema Local Anticorrupción de Hidalgo. Retos y desafíos
para su implementación 197

JUAN CARLOS MORENO JIMÉNEZ

El Sistema Anticorrupción del estado de Jalisco 211

ROBERTO ARIAS DE LA MORA

FREDDY MARIÑEZ NAVARRO

El Sistema Anticorrupción del estado de Morelos: antecedentes
y proceso 227

MEDARDO TAPIA URIBE

ROBERTO SALINAS

- La inoperancia aprendida: el Sistema Local Anticorrupción
en Nayarit 245
LOURDES C. PACHECO LADRÓN DE GUEVARA
- Sistema Local Anticorrupción: el caso de Nuevo León 255
EVELYN M. GUZMÁN ROJAS
- Aproximación al Sistema de Combate a la Corrupción
en el estado de Oaxaca: avances, obstáculos y limitaciones 267
AUREA ARELLANO CRUZ
JOSELITO FERNÁNDEZ TAPIA
- El Sistema Anticorrupción en Querétaro: marco jurídico
y primeras prácticas 285
MARTHA GLORIA MORALES GARZA
FABIOLA RODRÍGUEZ MARTÍNEZ
- Avances y pendientes en el proceso de implementación
del Sistema Anticorrupción de San Luis Potosí 305
JOSÉ SANTOS ZAVALA
- Sistema Anticorrupción de Sinaloa: entre la modernización
y la corrupción del pasado inmediato 321
ERNESTO HERNÁNDEZ NORZAGARAY
- (Anti)corrupción: los primeros pasos del Sistema Local
en Sonora 335
VÍCTOR S. PEÑA
MARISOL BÁRBARA CALZADA TORRES

Narrativa del Sistema Anticorrupción en Tamaulipas 349

ARTURO DIMAS DE LOS REYES

HUMBERTO DRAGUSTINOVIS PERALES

Narrativa del Sistema Nacional Anticorrupción.

Caso Tlaxcala 359

ANGÉLICA CAZARÍN MARTÍNEZ

JEHIVIE ADALUZ CABRERA LÓPEZ

Implementación del Sistema Estatal Anticorrupción:

el caso de Veracruz 373

JOSÉ GALINDO

ARTURO DURÁN PADILLA

VÍCTOR MANUEL ANDRADE GUEVARA

Instrumentación del Sistema Anticorrupción de Yucatán 393

ÁLVARO DE JESÚS CARCAÑO LOEZA

El Sistema Estatal Anticorrupción en Zacatecas: el cambio

en la continuidad 405

JAIRO ANTONIO LÓPEZ

SANDRA HINCAPIÉ

Epílogo 421

IRMA DEL CARMEN GUERRA OSORNO

Siendo rectora de la Universidad Veracruzana
la doctora Sara Ladrón de Guevara,
NARRATIVAS DE LOS SISTEMAS ESTATALES ANTICORRUPCIÓN
EN MÉXICO. REFLEXIONES DESDE LO LOCAL
de José Galindo y Alberto J. Olvera (coords.)
se terminó de imprimir en marzo de 2020,
en Lectorum, S. A. de C. V., Belisario Domínguez núm. 17,
local B, col. Villa Coyoacán, CP 04000, Ciudad de México, tel. 55813202.
La edición fue impresa en papel book cream de 60 g.
En su composición se usaron tipos Minion Pro y Myriad Pro.
Cuidado de la edición: Silverio Sánchez, Leticia Cortés y Jesús Guerrero.
Maquetación: Ma. Guadalupe Marcelo Quiñones.

La corrupción es un problema grave que aqueja en mayor o en menor medida a todos los países del mundo. En el caso mexicano, el combate a la corrupción fue incluso el lema que acompañó el triunfo de Andrés Manuel López Obrador en las elecciones federales de 2018. Sin embargo, las políticas de combate a la corrupción aún distan mucho de generar los resultados esperados. En la actualidad, la implementación y el funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) creado en 2015 se han visto amenazados por políticas alternativas y personalistas planteadas por el nuevo gobierno federal, las cuales, además de no mostrar la efectividad requerida, debilitan toda la fase de creación institucional que implicó el Sistema Nacional y los sistemas locales Anticorrupción. En este libro se narran casos específicos sobre cómo se ha dado el proceso de implementación de los sistemas locales anticorrupción y cuáles son las problemáticas más comunes que enfrentan los estados en este trayecto, las cuales han causado que, en algunos casos, estos sistemas se encuentren en franco estancamiento. Asimismo, se narran aquí los retos actuales que enfrentan las administraciones estatales para lograr que sus sistemas sean la vía principal de combate a la corrupción, independientemente de la administración federal que se encuentre en el poder.

