

Narrativas de los Sistemas Estatales Anticorrupción en México. Reflexiones desde lo local

Coordinadores:

A L B E R T O J . O L V E R A R I V E R A
J O S É G A L I N D O R O D R Í G U E Z



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

ALBERTO J. OLVERA RIVERA
JOSÉ GALINDO RODRÍGUEZ
(COORDINADORES)



Primera edición, 8 de marzo de 2019

D.R. © Universidad Veracruzana
Dirección Editorial
Apartado postal 97
Xalapa, Ver., 91000, México
dredit@uv.mx

D. R. © CIDE Centro de Investigación y Docencia Económica, A. C.
Carretera México-Toluca 3655
Lomas de Santa Fe, 01210, Ciudad de México
www.cide.edu publicaciones@cide.edu

ISBN: 978-607-502-753-2

Versión en PDF de un libro en formato ePUB, las notas y tablas pueden variar del archivo original y tener conflicto de fuentes. Recomendamos consultar la versión de archivo original.

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

ALBERTO J. OLVERA RIVERA
JOSÉ GALINDO RODRÍGUEZ
(COORDINADORES)

Universidad Veracruzana
Centro de Investigación y Docencia Económicas
2019

Tabla de contenido

Introducción	6
Alberto J. Olvera	6
José Galindo Rodríguez	6
El Sistema Estatal Anticorrupción en Aguascalientes	27
Rubén Macías Acosta	27
Valeria Lucero Macías.....	27
Miguel Ángel Oropeza Tagle.....	27
Narrativa de la creación del Sistema Estatal Anticorrupción en Baja California.....	38
Martín Cutberto Vera Martínez	38
El camino de la aprobación del SEA	42
El Sistema Estatal Anticorrupción en Baja California Sur:.....	48
Antecedentes, desarrollo y perspectivas.	48
José Salvador González Cervantes	48
Instauración del Sistema Anticorrupción en Campeche:.....	53
Debate público y legislativo ausente.....	53
Oscar López Chan	53
Narrativa del Sistema Anticorrupción en el Estado de Chiapas.....	69
Manuel Martínez Espinoza	69
Rebeca Hernández Hernández	69
El Sistema Anticorrupción en la Ciudad de México y sus parches legales: simulación y parálisis en la capital del país	80
Gabriela Tapia Téllez	80
La construcción del Sistema Estatal Anticorrupción en Coahuila	98
Víctor Manuel Sánchez Valdés.....	98
Sistema Estatal Anticorrupción de Durango.	
Cambio de gobierno e interés empresarial.....	108
Jorge Luis Zendejas Reyes	108
Jaime Hernández Colorado	108
Participación ciudadana en la construcción del Sistema Estatal Anticorrupción en el Estado de México. Análisis del diseño institucional.	133
Sofía Salgado Remigio	133
Narrativas de los Sistemas Locales Anticorrupción.	
Guanajuato	153
Teresita de Jesús Rendón Huerta Barrera.....	153
El Sistema Estatal Anticorrupción (sea) de Guerrero	161
Miguel Ángel Berber Cruz	161
El Sistema Estatal Anticorrupción en Hidalgo, ¿una medida efectiva para prevenir y combatir la corrupción?	176
Juan Carlos Moreno Jiménez	176
Guillermo Lizama Carrasco	176
Sistema Local Anticorrupción de Hidalgo. Retos y desafíos para su implementación	194
Juan Carlos Moreno Jiménez	194
El Sistema Anticorrupción del estado de Jalisco	208
Roberto Arias de la Mora.....	208
Freddy Maríñez Navarro	208
El Sistema Anticorrupción del Estado de Morelos: Antecedentes y Proceso	221
Medardo Tapia Uribe	221
Roberto Salinas	221
La inoperancia aprendida: el sistema local anticorrupción en Nayarit	237
Lourdes C. Pacheco Ladrón de Guevara	237
Sistema Local Anticorrupción: el caso de Nuevo León	247
Evelyn M. Guzmán Rojas	247

Aproximación al Sistema de Combate a la Corrupción en el Estado de Oaxaca: avances, obstáculos y limitaciones	261
Aurea Arellano Cruz	261
Joselito Fernández Tapia.....	261
Sistema anticorrupción en Puebla.....	275
Francisco Sánchez Espinoza	275
Sandra Timal López	275
El Sistema Anticorrupción en Querétaro:	
marco jurídico y primeras prácticas	291
Martha Gloria Morales Garza	291
Fabiola Rodríguez Martínez	291
Avances y pendientes en el proceso de implementación del Sistema Anticorrupción de San Luis Potosí	310
José Santos Zavala	310
Sistema Anticorrupción de Sinaloa: entre la modernización y la corrupción del pasado inmediato	324
Ernesto Hernández Norzagaray	324
(Anti) corrupción: Los primeros pasos del Sistema Local en Sonora	335
Víctor S. Peña.....	335
Marisol Bárbara Calzada Torres	335
Narrativa del Sistema Anticorrupción en Tamaulipas.....	346
Arturo Dimas de los Reyes	346
Humberto Dragustinovis Perales	346
Narrativa del Sistema Nacional Anticorrupción. Caso Tlaxcala.....	354
Angélica Cazarín Martínez	354
Jehivie Adaluz Cabrera López.....	354
Implementación del Sistema Estatal Anticorrupción: el caso de Veracruz	366
José Galindo Rodríguez.....	366
Arturo Durán Padilla	366
Víctor Manuel Andrade Guevara	366
Instrumentación del Sistema Anticorrupción de Yucatán.....	382
Álvaro de Jesús Carcaño Loeza.....	382
El Sistema Estatal Anticorrupción en Zacatecas: el cambio en la continuidad	397
Jairo Antonio López	397
Sandra Hincapié	397
Autores	411

SISTEMA ANTICORRUPCIÓN EN PUEBLA

Francisco Sánchez Espinoza

Sandra Timal López

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

La importancia de establecer un Sistema Anticorrupción es lograr la supervisión y correcto uso de los recursos, la impartición de justicia, la correcta rendición de cuentas, así como también la disponibilidad con la que la ciudadanía puede tener conocimiento del ejercicio de tales recursos, o bien, la serie de trabas con la que se encuentra al tratar de lograr el acceso a la información pública.

De igual forma, el concepto de corrupción está ligado al de transparencia. Ésta debe funcionar como un mecanismo que abone a favor de los ciudadanos para que accedan a la rendición de cuentas. Como resultado se puede establecer un canal de comunicación entre la función pública y la sociedad civil que permita un equilibrio democrático.

La corrupción es hoy en día uno de los principales problemas que afectan la vida cotidiana de los ciudadanos. La mala calidad educativa, la carencia de servicios públicos eficientes, la desigualdad, la falta de responsabilidad en la toma de decisiones públicas o falta de un sistema meritocrático que garantice que los mejores perfiles o los más experimentados ejerzan gastos públicos no son más que una parte de las múltiples manifestaciones de la corrupción. Los incentivos para continuar arriba ‘del autobús de la corrupción’ son más visibles que aquellos que se requieren para atacarla. La rendición de cuentas no es la única forma de acabar con la corrupción. El problema es tan complejo que se requiere de un entramado institucional adecuado, de un cambio de modelo educacional y de un cambio de cultura política que afecte los comportamientos. Una política pública de rendición de cuentas bien diseñada y con enfoque preventivo, puede ser una buena forma de atajar la corrupción y de reconstruir la confianza ciudadana en las instituciones y el gobierno.⁷⁴

¹ Morales, L. (2014). Rendición de cuentas. Una propuesta de normas, instituciones y participación ciudadana, México: CIDE, p. 12.

Ser transparente implica una estrecha relación con la rendición de cuentas en la gestión pública, lo que implica que todas las decisiones gubernamentales y administrativas deberán estar al alcance del público en forma clara, accesible y veraz. “Así, la rendición de cuentas es un proceso que escapa a los esfuerzos de los diseños institucionales deliberados de arriba hacia abajo y que debería ser estudiada a partir del análisis de las dinámicas de integración social que se recrean en las propias comunidades políticas de las que forma parte.”⁷⁵ Dicho lo anterior, se busca que el Sistema Estatal Anticorrupción se ocupe del constante escrutinio del presupuesto gubernamental.

La corrupción tiene elementos, los cuales se enlistan a continuación:

- a) Corruptor: Es quien corrompe, quien tiene el interés en que se produzca el acto, quien se beneficia con la acción u omisión del acto.
- b) Cómplices: Si el que corrompe no actúa solo, aparece el o los cómplices; estos tienen diferentes roles, como contactos en la red de corrupción o en mundos pequeños de corrupción.
- c) Corrupto: Que se deja o ha dejado sobornar, pervertir o viciar. Quien realiza el acto de corrupción, sea de hacer o no hacer.
- d) Beneficio del acto de corrupción: El dinero o privilegio, que recibe el corrupto y/o grupo de corruptos.
- e) La materia del acto de corrupción: El hecho, acto de acción u omisión de normas y/o leyes vigentes o privilegios ante el resto de los ciudadanos.
- f) El impacto social: El impacto psicológico, sociológico y cultural del fenómeno; se identifican en la sociedad como patrones de corrupción, artes de corrupción o cultura de la corrupción.⁷⁶

El presente trabajo de investigación versa sobre el estudio de la implementación del Sistema Anticorrupción para el estado de Puebla, es decir, se enfoca en el análisis de un Sistema Local Anticorrupción, y para dar inicio al enfoque local de este texto se hará referencia a un seguimiento de notas periodísticas alrededor del

⁷⁵ Flores, O. (2017). Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública. México: CESOP, p. 12.

⁷⁶ Monteverde, V. (2017). Corrupción. Transparencia y prevención para el desarrollo económico, Buenos Aires: EDICON, p. 15.

tema.

El pasado 27 de diciembre de 2016 se dio a conocer el decreto del Honorable Congreso del Estado, por el que expidió la Ley del sistema anticorrupción del estado de Puebla, la cual desde su publicación hasta el día de hoy no ha tenido reforma alguna.

El sistema anticorrupción del estado de Puebla está conformado de la siguiente manera:

- Titulares locales de la Auditoría
- La Fiscalía Anticorrupción
- La Contraloría
- El Consejo de la Judicatura
- El Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla (Itaipue)
- El Tribunal de Justicia Administrativa.

Cabe mencionar que el Tribunal de Justicia Administrativa está presidido por la misma persona que encabeza el Comité de Participación Ciudadana.

El propósito de que se haya creado el sistema anticorrupción en el estado, es que los índices de corrupción en Puebla disminuyan, a través de la medida más eficaz para tal efecto, la denuncia. Para lograrlo se planteó la idea de formular la Plataforma Digital Estatal del Sistema de Puebla, en la que a su vez se contemplan seis sistemas, a saber:

1. Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal
2. Sistema de los Servidores Públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas
3. Sistema de Servidores Públicos y particulares sancionados
4. Sistema de información y comunicación del Sistema Estatal
5. Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción y,
6. Sistema de Información Pública de Contrataciones.

Como parte del seguimiento a las notas periodísticas publicadas en torno al tema del Sistema Anticorrupción en el estado de Puebla, se hace referencia a la siguiente nota de fecha doce de octubre de dos mil dieciséis, en la que bajo el título de “Propone el gobernador iniciativa de Sistema Anticorrupción en Puebla”, se da a conocer que Rafael Moreno Valle entregó a la LIX Legislatura la iniciativa para la creación del Sistema Estatal Anticorrupción.

El paquete de iniciativas de reforma homologará las leyes locales con el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, por lo que seis ordenamientos serán armonizados con leyes federales. El objetivo es que el estado de Puebla se encuentre a la altura y se posicione como una de las primeras entidades en dar cumplimiento con la armonización que tiene como fecha límite el próximo 16 de enero de 2017, para que las 32 entidades federativas homologuen sus leyes. La declaración pública de la situación patrimonial, la constancia de impuestos ante el Sistema de Administración Tributaria (SAT) y el conflicto de intereses, serán exigidos a todos los servidores públicos. El Sistema Estatal Anticorrupción también sancionará a las personas que extorsionen a servidores públicos.⁷⁷

De acuerdo con lo dicho por el gobernador respecto al tema del Sistema Estatal Anticorrupción, Rafael Moreno Valle manifiesta que el propósito de tal sistema es lograr la armonización de las leyes de responsabilidad para los servidores públicos, tema que resulta extraño de escuchar en un ámbito estatal, pues hablar de armonización, es hablar de un concepto de uso del Derecho Internacional, lo que podría interpretarse como que el Sistema Anticorrupción del estado de Puebla, busca que las leyes que versen sobre el tema de corrupción en el estado no sean contrarias entre sí.

Esta iniciativa propuesta en Puebla buscó que la Ley de Servidores Públicos, la Ley de Fiscalización, las Leyes Orgánicas de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el Código Penal y la Ley de Transparencia fungieran como reguladoras y sancionadoras de las prácticas desleales que cayeran en el supuesto de corrupción. Aunado a lo anterior, esta iniciativa contemplaba la creación de una Fiscalía Estatal Anticorrupción.

⁷⁷ Zepeda, G. (12 de octubre de 2016). Propone gobernador iniciativa de Sistema Anticorrupción en Puebla. UNO TV. Recuperado de <https://www.unotv.com/noticias/estados/puebla/detalle/presenta-gobernador-iniciativa-del-sistema-estatal-anticorruption-196448/>

De manera casi inmediata a la iniciativa, la Red Mexicana de Franquicias se pronunció, publicando la nota intitulada: “Piden que nombramiento de fiscal anticorrupción no dependa de fiscal del Estado”, y el contenido de tal nota es el siguiente:

La Red Mexicana de Franquicias (RMF) pidió que el nombramiento del Fiscal Anticorrupción no sea hecho por el Fiscal General del Estado, cargo que actualmente ocupa Víctor Antonio Carrancá Bourgete. El presidente, Enrique Vargas Medina, comentó que los diputados deben considerar que la propuesta surja del Poder Judicial, con la ratificación del Congreso del Estado. Para que de alguna manera le demos equilibrio a los poderes, que es lo que se requiere en una democracia y que de alguna manera el que pudiera provenir de aquella selección que hiciera el Poder Judicial tuviera todas las cartas credenciales para poder combatir la corrupción. Añadió que esa forma de selección dejaría más conforme a la ciudadanía, que ya no cree que el combate a los delitos únicamente puede provenir de la Fiscalía General del Estado. Toda vez que es verdaderamente una monserga presentar una denuncia, hay personas que nos informan que los hacen ir una, dos y hasta tres veces; los hacen esperar 8, 10 horas para poderles dar incluso turno.⁷⁸

El cuatro de abril del año dos mil diecisiete, fue publicada una nota sobre el nombramiento del fiscal anticorrupción del estado de Puebla, en la que se informó que José Flota Ocampo era nombrado.

Enrique José Flota Ocampo fue nombrado este día al frente de la Fiscalía Anticorrupción por el fiscal del estado de Puebla, Víctor Carrancá. El funcionario se encargará de vigilar las faltas administrativas y actos de corrupción que cometan los servidores públicos en la entidad. Antes de este cargo, Flota se desempeñaba como Fiscal General Jurídico de Derechos humanos y Atención a Víctimas del Delito y en 2015 fue quien se encargó de pedir disculpas a Elia Tamayo por el asesinato de su hijo de 13 años a manos de policías estatales en el cruento desalojo del 9 de julio de 2014 en Chalchihuapan. Según denunció ante los medios de comunicación, Tamayo fue presionada por Flota para que aceptara las disculpas bajo la amenaza de que si no lo hacía volverían a meter a la cárcel al edil, Javier Montes. No obstante, la de-

⁷⁸ Editorial (26 de octubre de 2016). Piden que el nombramiento de Fiscal Anticorrupción no dependa del Fiscal del Estado. *Digital capital Puebla*. Recuperado de: <http://www.capitalpuebla.com.mx/puebla/piden-que-nombramiento-de-fiscal-anticorruption-no-dependa-del-fiscal-del-estado>

nuncia nunca fue presentada ante las autoridades.⁷⁹

Lo anterior da muestra de que, pese a que se solicitó que el fiscal anticorrupción del estado de Puebla no estuviera nombrado por el fiscal en turno del estado, fue él, Víctor Carrancá quien finalmente lo nombró, aún con las inconformidades que representaba hacerlo, pues el nuevo funcionario estaba ligado al escandaloso caso de Chalchihuapan, en el que había fallecido un menor de edad, tal y como se describe en la cita anterior.

El nombramiento de Flota Ocampo como el fiscal anticorrupción significó el descontento de gran parte de los poblanos, pues este hombre, acusado de hechos graves en Chalchihuapan, como se narró en la cita, tendría como principal función velar por la correcta aplicación de Ley Anticorrupción que faculta a la Auditoría Superior del Estado para hacer revisiones en tiempo real sobre el ejercicio de los recursos, así como realizar auditorías respecto de la deuda pública. Para la ciudadanía implicaba un contrasentido, pues un fiscal involucrado en actos corruptos y delictivos estaría encabezando el Sistema Estatal Anticorrupción de Puebla.

De manera posterior, ya en funciones el Sistema Anticorrupción del estado de Puebla, empezaron los conflictos de falta de credibilidad de este, pues se comenzó a dudar de la transparencia de sus funcionarios; lo anterior se afirma porque cuando se les solicitó a los miembros del Sistema Anticorrupción de Puebla que hicieran sus respectivas declaraciones patrimoniales, fiscales y de intereses ellos se negaron.

Para ampliar el panorama de lo descrito, se retoma la siguiente nota periodística, publicada en el Sol de Puebla.

“Ningún miembro del Sistema Local Anticorrupción, en el estado de Puebla, ha presentado sus declaraciones 3 de 3, es decir, patrimonial, fiscal y de intereses, de acuerdo con información del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). A pesar de haber sido elegidos en noviembre pasado, cinco meses atrás, los cinco integrantes del Comité de Participación Ciudadana, órgano rector del Sistema Local Anticorrupción, no han transparentado sus declaraciones patrimonial, fiscal y de

⁷⁹ Velázquez, E. (4 de abril de 2017). Nombran a José Flota Ocampo como Fiscal Anticorrupción en Puebla; fue el encargado de las disculpas en Chalchihuapan. Central. Recuperado de: <http://periodicocentral.mx/2017/gobierno/item/6188-nombran-a-flota-ocampo-como-fiscal-anticorrupcion-en-puebla#ixzz5FFO7gGMw>

intereses ante la plataforma 3 de 3.⁸⁰

La cita anterior puede prestarse a múltiples interpretaciones, entre ellas que existe una falta de credibilidad de los funcionarios del Sistema Anticorrupción del estado, pues la principal función de estos es transparentar el uso y distribución de los recursos de los funcionarios de Puebla, y al no empezar ellos por poner el ejemplo de que “no tienen algo que esconder”, la credibilidad del sistema queda en duda.

Tres días después de haber sido publicada la nota en la que se da a conocer la omisión de los miembros del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Local Anticorrupción de Puebla, éstos se dieron a la tarea de dar una entrevista al mismo periódico “El sol de Puebla”.

Los miembros del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Local Anticorrupción (SLA) sí presentaron su declaración 3 de 3 como requisito para su postulación, misma que podrá ser publicada ‘siempre y cuando se respete la ley de transparencia’, señaló una de las integrantes, Caty Aguilar Oropeza... Aguilar Oropeza afirmó desconocer cuándo se procederá a la publicación de dichas declaraciones en la página web www.comisionseapuebla.org, como había anunciado el representante de la Comisión de Selección, Gustavo Rosas Goiz, en noviembre pasado.⁸¹

De la cita anterior se observa que la rueda de prensa es la respuesta al señalamiento que se había hecho de que los miembros de la Comisión no habían hecho su declaración 3 de 3, pues si bien es cierto, se afirma que sí la hicieron como parte de su proceso a postulación, también es cierto que dicha declaración no es pública. Karen Berlanga, Catalina Aguilar, Daniel Alejandro Valdés, María del Carmen Leyva y Francisco Javier Mariscal, los miembros del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Local Anticorrupción de Puebla, usaron como su portavoz a Catalina Aguilar, simplemente para decir frente a los medios de co-

⁸⁰ Vega, C. (9 de abril de 2018). Ningún miembro del sistema anticorrupción de Puebla ha presentado su 3 de 3. *El Sol de Puebla*. Recuperado de: <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/ningun-miembro-del-sistema-anticorrupcion-de-puebla-ha-presentado-su-3-de-3-1600378.html>

⁸¹ Vega, C. (12 de abril de 2018). Comité Anticorrupción de Puebla sí presentó su 3 de 3: integrante. *El Sol de Puebla*. Recuperado de: <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/comite-anticorrupcion-de-puebla-si-presento-su-3-de-3-integrante-1608266.html>

municación, que no hay certeza de cuándo se van a hacer públicas sus declaraciones.

Resulta alarmante que, quienes están al frente de un Sistema trascendente e importante para dar cuenta de los abusos de poder, de la malversación de fondos, y de las omisiones de información de parte de los funcionarios públicos, hagan caso omiso a su deber de declarar.

Para dar continuidad a esta investigación, se realizará una cita que se publicó en el periódico “El Sol de Puebla”, uno de los periódicos de mayor circulación del estado de Puebla, el pasado quince de diciembre del año dos mil diecisiete, la cual se tituló “Puebla, lugar 13 en niveles de opacidad, corrupción e impunidad” en la que se dio a conocer que en Puebla no hay indicadores óptimos de acceso a la información pública.

Con la suma de sus niveles de opacidad, corrupción e impunidad, Puebla ocupa el lugar 13 a nivel nacional en estos indicadores, señalan las organizaciones Impunidad Cero y Transparencia Mexicana. Desde esa posición, la entidad poblana supera a Veracruz y Coahuila, criticados por abusos de corrupción, excesos de los gobernadores y nivel alto de endeudamiento. El llamado Coeficiente TAI (Transparencia, Anticorrupción, Impunidad Cero) 2017, desglosa que Puebla ostenta el sexto lugar nacional en cuanto a opacidad en México. Esta calificación se obtiene de la Métrica de Gobierno Abierto, que hizo el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) en este año. Allí se identifican la transparencia de los sujetos obligados y el nivel de intervención que tienen los ciudadanos en las decisiones que toman los actores públicos. En este rubro de opacidad, Puebla tiene una alta calificación, con 90.75 puntos, lo que implicaría que no hay suficiente apertura para información pública, ni participación ciudadana en las decisiones públicas.⁸²

Para poder entender con mayor claridad la cita anterior, es viable profundizar en el TAI.

El Coeficiente TAI es una herramienta que genera una mirada integral sobre la transparencia, la corrupción y la impunidad que existen en una entidad federativa, entendiendo que la transparencia, por sí misma, aislada, hará poco para prevenir la corrupción y asegurar la acción de la justicia. Estos tres ejes --transparencia, antico-

⁸² De la Luz, V. (15 de diciembre de 2017). Puebla, lugar 13 en niveles de opacidad, corrupción e impunidad. *El Sol de Puebla*. Recuperado de: <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/puebla-lugar-13-en-niveles-de-opacidad-corrupcion-e-impunidad-850879.html>

rrupción, impunidad--- deben ser atendidos de manera coordinada y conjunta. El objetivo es analizar cada uno en particular y sus relaciones con los otros para que las propuestas de solución no sean fragmentadas.⁸³

De las citas anteriores, se resalta lo siguiente: el coeficiente TAI considera tres indicadores para su construcción, transparencia, anticorrupción e impunidad, y de acuerdo con los estudios presentados a través de su análisis, Puebla ocupa el lugar 13, de entre 32, en niveles de corrupción, lo cual resulta ser un dato duro y grave, pues eso habla de que las malas prácticas en los ámbitos administrativo, fiscal, judicial y de acceso a la información, son predominantes.

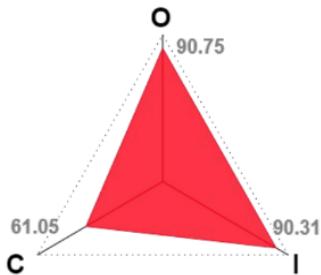
Un estado que da cuenta de altos niveles de corrupción, de manera casi automática significa que es un estado con falta de certeza jurídica de parte de las autoridades y servidores para con sus habitantes.

La falta de certeza jurídica va de la mano con la inseguridad, y un estado inseguro se vuelve violento, pues la falta de oportunidades, las malas prácticas para el acceso a la información y justicia, así como la malversación de los recursos lo alimentan. Los gobernados tienen derecho a ejercer el acceso a la información pública, el cual se define como “Dícese en el lenguaje de la transparencia, la facultad constitucional que tiene todo ciudadano para solicitar información pública a los sujetos obligados, para lo cual no es necesario acreditar derechos subjetivos, interés legítimo o razones que motiven el pedimento...⁸⁴

Ahora bien, en el informe ejecutivo TAI se presentó la siguiente gráfica para el caso del estado de Puebla:

⁸³ Transparencia mexicana e Impunidad cero. (2017). *Transparencia mexicana*. México: Coeficiente TAI 2017, Transparencia, Anticorrupción, Impunidad cero. Recuperado de: <https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2017/12/Informe-Ejecutivo-TAI-2017.pdf>

⁸⁴ Cueva, M. (2008). El lenguaje de la transparencia, un paseo por la información pública ¿Mito o realidad de la transparencia?, México: PACJ, p. 140.



Fuente: <https://www.tn.org.mx/wp-content/uploads/2017/12/Informe-Ejecutivo-TAI-2017.pdf>

Se debe recordar que la “O” significa opacidad, la “I” impunidad y la “C” corrupción, y que tal y como se ve en la gráfica los niveles de opacidad son altísimos, pues alcanzan los 90.75 puntos. Ser un estado con un alto nivel de opacidad significa no ser transparente en la gestión pública; ser calificado con 90.31 puntos en “Impunidad” implica que la mayoría de los delitos cometidos en Puebla no se castigan, es decir, se conoce de ellos, se denuncian, pero no se sancionan, y tal circunstancia coadyuva a que haya falta de transparencia en el acceso e impartición de justicia.⁸⁵ Y tener 61.05 puntos de corrupción implica que hay un mal uso de los poderes con la finalidad de obtener beneficios personales, sin importar perjudicar o menoscabar el derecho de otras personas.

Es preciso ahondar en el tema de la impunidad, pues el Sistema Anticorrupción debe buscar la sanción de los actos contrarios a Derecho.

En su origen, el Estado nace para salvaguardar sus propios intereses y los de los ciudadanos. En otros términos, el fin último del Estado no es otro que la protección de los más altos valores de la colectividad en su libertad y su seguridad, imprescindibles para la sana convivencia y el desarrollo social. Cesar Beccaria postulaba: ‘Las leyes son las condiciones con las que los hombres independientes y aislados se unieron en sociedad, fatigados de vivir en un continuo estado de guerra y de gozar una libertad convertida en inútil por la incertidumbre de conservarla.’ Los ciudadanos

⁸⁵ Cuando las políticas públicas se entienden “...como intervenciones del Estado para resolver problemas públicos, las políticas públicas recalaman una visión que abandona la idea de los órganos y las estructuras rígidas de los gobiernos y se apoya, en cambio, en la construcción de procedimientos verificables y abiertos que pueden ser objeto de revisión y evaluación pública. (Merino, M. (2013) Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de probelmas públicos. México: CIDE, p. 177).

pactan con el Estado para que, a través de una serie de normas, este determine los derechos y obligaciones a los que todos, personas e instituciones, debemos ajustarnos. El sistema normativo (Estado de derecho) se erige, de esta manera, como garantía para que los convenios sociales sean cumplidos. Ahora bien, a fin de asegurar, hasta donde sea posible, la vigencia de estos pactos correlativos, el propio Estado se vale de la ley, arma noble, como la que más, si a su ejercicio le acompaña un espíritu justiciero y ético a la vez: la sanción. El castigo ha de valorarse como la simple y prístina consecuencia del incumplimiento de la regla. No hay Estado de derecho sin ley y no existe la seguridad jurídica de la sanción.⁸⁶

De la cita anterior se puede interpretar que los actos contrarios a Derecho deben recibir una sanción, de tal forma que los hechos se conviertan en punibles, pues en ese entendido, la sanción servirá como un medio preventivo y coactivo de parte del Estado. Preventivo porque quien sea espectador de los castigos que se imponen a otros, puede pensar en que recibirá la misma sanción en caso de cometer el mismo delito y, su carácter será coactivo cuando su único objetivo sea la imposición de un castigo para obligar a dar cumplimiento de la ley.

“A la vista existen la impunidad cultural, la impunidad legal y la que pudiéramos llamar impunidad de facto. La impunidad cultural cobra vida en el lenguaje coloquial, en sí mismo impreciso, pero dotado de una cierta y poética vaguedad. La impunidad cultural a todos compete y hemos de desentrañar hasta donde sea posible. Así es, porque su contenido es incierto y a su ambigüedad sigue, inevitablemente, una forma sutil de impunidad... Más grave es la impunidad legal, y esta se da cuando el propio sistema jurídico actúa contra sí mismo y establece figuras normativas que impiden sancionar hechos que, por mandato, debieran ser castigados. Así fue como se legalizó el enorme fraude financiero conocido como Fobaproa. En la letra envenenada de una ley a modo quedó establecido que el presidente de la República sería el único que habría de responder penalmente por los delitos que pudieran cometerse en tan grave asunto, y es solo con un juicio político previo y bajo determinados supuestos. El Ejecutivo es una pieza en este inadmisible juego de intereses. Aquí, la turbiedad va más allá. La necesidad-obligación de sancionar se deriva del deber social del Estado de derecho. La violación de una regla implica no solo su quebranto, sino la transgresión del orden establecido.”⁸⁷

⁸⁶ Sherer, J. (2009). *Impunidad. La quiebra de la ley*, México: Grijalbo, p. 18.

⁸⁷ Ibidem, p. 36.

Abrir demasiado el concepto puede ser poco útil para establecer un control con el sistema anticorrupción, incluso si se concentra la atención en la impunidad legal, todavía el trabajo de limpieza conceptual es arduo:

Las leyes criminales pueden usarse para imponer sanciones en las diversas formas de corrupción, el mal uso de recursos o la promoción de interés privado al ser opuesto al interés público. Pero utilizar las leyes criminales también tiene grandes desventajas. Por ejemplo, las leyes criminales generalmente involucran algún requisito de intención y no capturarán todo el comportamiento accidental o negligente. También es una técnica dura que, aun siendo apropiada en casos de corrupción, es menos adecuada al manejo de conflictos de interés. Lo que es más, como lo subraya mucha de la literatura reciente, hay hoy en día, una sensación de que los conflictos de interés pueden perder su estigma.⁸⁸

Bajo el mismo orden de ideas del análisis de la evaluación del TAI, se realiza la siguiente cita:

La dimensión en la que Puebla cuenta con su mejor evaluación en el TAI es en anticorrupción, con 61.05 unidades de 100. Aunque, se encuentra por arriba del promedio de las entidades federativas. En impunidad y opacidad también se encuentra por arriba del promedio nacional.⁸⁹

Es decir, el análisis de la cita explica que, de entre las dimensiones, es la corrupción la que tiene el mejor puntaje, lo que no quiere decir que sea presumible, pues tener 61.05 puntos de 100 sigue implicando tener niveles altos de corrupción.

Ahora bien, dentro del estudio del Sistema Anticorrupción del estado de

⁸⁸ Sandoval, I. (2009). Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad, México: Siglo XXI editores, p. 450. Asimismo, respecto a la limpieza conceptual puede verse (Morales, L. (2014). Rendición de cuentas. Una propuesta de normas, instituciones y participación ciudadana, México: CIDE, p.1).

⁸⁹ Transparencia mexicana e impunidad cero. (2017). Transparencia mexicana. México: Coeficiente TAI 2017, Transparencia, Anticorrupción, Impunidad cero. Recuperado de: <https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2017/12/Informe-Ejecutivo-TAI-2017.pdf>

Puebla, debe abordarse el tema de la gobernabilidad, puesto que la corrupción se comete por los funcionarios que trabajan para el estado de Puebla. Dicho lo anterior, debe entenderse que si hay niveles de corrupción es porque hay una mala gobernabilidad, y por lo que debe trabajar el Sistema Anticorrupción es por lograr una buena gobernabilidad.

La buena gobernabilidad también requiere promover instituciones justas y responsables que amparen los derechos humanos y las libertades fundamentales. No sólo se trata de capacitar a los jueces, sino de velar por que observen debidamente los procedimientos establecidos y hagan caso omiso de las diferencias por motivos de raza y clase social. No se trata sólo de construir centros de enseñanza, sino de que los estudiantes de barrios pobres estén tan bien equipados como los de barrios ricos.⁹⁰

La gobernabilidad va de la mano con la democracia, y cuando hay una mala gobernabilidad la democracia tiende a fragmentarse.

“El vínculo entre la democracia y el desarrollo humano no es automático: si una élite reducida controla las decisiones económicas y políticas, el vínculo entre la democracia y la igualdad puede romperse.”⁹¹

La posibilidad de llamar a cuentas a los gobernantes es una de las condiciones necesarias de la democracia. Toda democracia debe contar con la posibilidad institucional de obligar a los hombres públicos a rendir cuentas a la sociedad. La rendición de cuentas debe ser pública, porque públicos son los recursos que se manejan y pertenecen a todos los mexicanos; en este caso particular, a los pobladores.

Para ir adentrándonos en el análisis final de esta investigación, se hará el análisis de los puntos que el INEGI dio a conocer en este año respecto a nuestro tema. El pasado veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho se publicó una nota

⁹⁰ Balear, X. (2002). Informe sobre desarrollo humano. México: Profundizar la democracia en un mundo fragmentado. Recuperado de: <http://xavier.balearweb.net/get/profundizarlademocracia.pdf>

⁹¹ Balear, X. (2002). Informe sobre desarrollo humano. México: Profundizar la democracia en un mundo fragmentado. Recuperado de: <http://xavier.balearweb.net/get/profundizarlademocracia.pdf>

con el encabezado “Puebla el 2º con menos incidencia de corrupción: INEGI” y cuyos puntos importantes a resaltar son:

Puebla se ubica entre las dos entidades con menor incidencia de corrupción con nueve mil 600 víctimas por cada 100 mil habitantes, conforme cifras del INEGI. Guanajuato es el primer lugar con menor incidencia de corrupción con nueve mil víctimas por cada 100 mil habitantes, mientras que la media nacional es de 14 mil 600 casos, según la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (EN-CIG) en su cuarta edición. Los estados con mayor incidencia son Chiapas con 16 mil 200 por cada 100 mil, San Luis Potosí con 16 mil 700 por cada 100 mil, y Quintana Roo con 17 mil 600 víctimas por cada 100 mil habitantes. El análisis del INEGI refiere que, durante 2017, la corrupción se ubicó nuevamente en el segundo lugar de los problemas que preocupan más a los mexicanos. Sin embargo, el porcentaje de población preocupada por este fenómeno pasó de 50.9% en 2015 a 56.7 por ciento en 2017.

En cuanto a prevalencia de actos de corrupción en Puebla fue de 13 mil 400 por cada 100 mil habitantes, también el segundo nivel más bajo a nivel país tras Guanajuato (13 mil 200) y por debajo de entidades circunvecinas como Estado de México (21 mil 100 por cada 100 mil habitantes) o Ciudad de México (34 mil 400 por cada 100 mil). Estas cifras expresan tanto la relación de personas afectadas, como las experiencias de corrupción registradas en trámites, pagos y solicitudes de servicios públicos, así como otro tipo de contactos con servidores públicos en áreas urbanas.⁹²

Se observa que Puebla se encuentra entre las dos entidades con menor índice de corrupción en el país. De acuerdo con el reporte de INEGI, Guanajuato es el estado con menos actos de corrupción y después se encuentra Puebla; sin embargo, la ubicación que tienen estos dos estados dentro de un total de treinta y dos casos es contradictoria con la cita del índice TAI de un año anterior, el 2017, que se presentó líneas arriba, pues en tal índice se mostró que los niveles de corrupción, opacidad e impunidad en Puebla son altos, sobre todo los dos últimos, se descri-

⁹² García León M. (24 de marzo de 2018) Puebla el 2º con menos incidencia de corrupción: INEGI. Síntesis. Recuperado de: <https://www.sintesis.mx/puebla/2018/03/24/puebla-el-2-con-menor-incidencia-de-corrupcion-inegi/>

ben como altísimos.

Toda vez que estamos analizando el Sistema Anticorrupción del estado de Puebla, vale la pena reflexionar sobre los alcances que tiene el término corrupción.

La palabra corrupción tiene su origen en la palabra griega “*corrumpere*” que literalmente significa arruinar o echar a perder, se dice entonces que lo que está corrompido ya está arruinado y lo arruinado no sirve.

Actualmente asociamos el término corrupción con aquello que no se hace con apego a la ley, aquello que sin seguir lo estipulado por la norma se hace “por debajo del agua” y casi siempre se relaciona con un mal uso de los recursos que no son propios o con una malversación de estos, de igual forma se relaciona con el abuso del poder que a los funcionarios les es conferido tanto en organizaciones públicas como privadas. En consecuencia, quien practica la corrupción es un corrupto que ha arruinado sus valores y su integridad.

Un caso en el que se discute el concepto corrupción es el que se presenta en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, en el seminario organizado por el Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción, en el que un grupo de investigadores conformaron una red de estudios sobre la corrupción. A decir de Antonio Azuela, en su libro “La corrupción en América, un continente, muchos frentes”⁹³, se presentan dos tipos de respuesta sobre qué es la corrupción, unos reciben el tema con entusiasmo y expresan altas posibilidades de encontrar aportaciones que ayuden a combatir la corrupción, estos son los de la postura de “indignación reflexiva”, y; por otro lado, los que se caracterizan por una cierta indiferencia moral, los llamados “escépticos analíticos”. Los trabajos para abordar la corrupción en América se agruparon en cuatro enfoques, en los cuales se decanta el diálogo entre ambas posturas, a saber: los que analizan la relación entre la corrupción y el orden político, los que exploran las redes sociales en las que predominen las prácticas corruptas, los que se proponen cuantificar las percepciones sociales sobre la corrupción y los que narran eventos específicos a través de los cuales la sociedad narra actos relevantes de corrupción.

Si se siguiera el sentido etimológico de que lo que se ha corrompido se ha arruinado y por lo tanto ya no sirve, no tendría sentido alguno trabajar en favor de la disminución y erradicación de los actos de corrupción que se cometen; sin embargo, el intento que Puebla, como el resto de las entidades federativas de Mé-

⁹³ Azuela, A. (2006). La corrupción en América, un continente, muchos frentes. México: UNAM.

xico, hace al implementar un Sistema Estatal Anticorrupción significa creer en la posibilidad de corregir lo “echado a perder” de su sistema administrativo, político, tributario y jurídico. Una propuesta acorde a lo anterior, centrado en el gasto en elecciones, se encuentra en palabras de Carlos Elizondo Mayer-Serra, quien explica que:

“... se requiere que valoremos qué obtenemos los ciudadanos por nuestro dinero. Las elecciones, los organismos electorales y los partidos políticos son la expresión de valores que consideramos relevantes. En México, su existencia está en función tanto de necesidades prácticas de carácter democrático, tales como la organización de elecciones, así como de valores que juzgamos dignos de cultivar. El ‘catálogo de beneficios’ del gasto electoral en México deberá contener al menos los siguientes: Voto libre y efectivo, elecciones federales y estatales, lucha pacífica por el poder público, cambio pacífico de poderes...”⁹⁴ entre otros que, abonan a la educación cívica.

Sin embargo, en Puebla no se ha logrado combatir la corrupción, pues a pesar de que los análisis presentados en los dos últimos años, 2017 y 2018, en esta investigación muestran que Puebla no es el estado más corrupto del país, los escándalos que rodean a los personajes que están al frente del Sistema Anticorrupción son indicador de que falta muchísimo por recorrer en esta materia.

⁹⁴ Mayer-Serra, C. (2012). *Uso y abuso de los recursos públicos*. México: CIDE, p. 112.