



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal

La Independencia en el Sistema Nacional Anticorrupción:
análisis desde una perspectiva neoinstitucional.

Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de
Maestro en Administración Pública Estatal y Municipal

Presenta:

Lic. Coral Arias Arias

Dirigido por:

Mtro. Josué Castro Puga

Mtro. Josué Castro Puga

Presidente


Firma

Mtro. Juan Alberto Pichardo Hernández

Secretario


Firma

Mtra. Itza Livier García Sedano

Vocal


Firma

Mtro. Federico José Rodríguez Peñaquirre

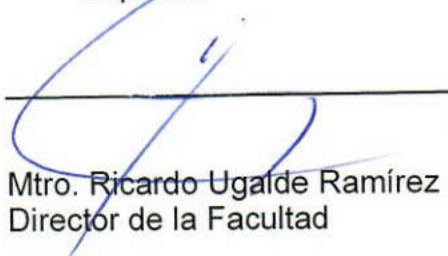
Suplente

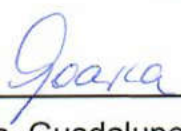

Firma

Mtra. Silvia Matallana Villegas

Suplente


Firma


Mtro. Ricardo Ugaide Ramírez
Director de la Facultad


Dra. en C. Ma. Guadalupe Flavia Loarca Piña
Directora de Investigación y Posgrado

Centro Universitario
Querétaro, Qro.
Marzo 2019.

Resumen

Los esfuerzos más recientes en México por combatir a la corrupción desde el Estado han tenido como resultado el establecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). El presente trabajo tiene por objeto analizar dicho sistema desde la perspectiva teórica del neo-institucionalismo en aspectos claves de su diseño institucional, para identificar los incentivos que se desprenden de éste para efecto de propiciar o no el comportamiento independiente de sus actores. Para ello se empleó el indicador de independencia de *iure* propuesto por Julio Ríos Figueroa como herramienta de análisis, aplicándolo a los cargos de Fiscal General de la República, Fiscal Anticorrupción y Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Dicha aplicación permitió encontrar diversos puntos endebles en el entramado institucional del SNA. Por otro lado, mostró simultáneamente la importancia de utilizar instrumentos para evaluar dimensiones formales como la abordada en este trabajo y las limitaciones que tiene la aplicación de los mismos.

Palabras clave

(Administración pública; evaluación; incentivos, neoinstitucionalismo; Sistema Nacional Anticorrupción)

Summary

The most recent efforts in Mexico to fight corruption have resulted in the establishment of the National Anticorruption System (NAS). The purpose of this investigation is to analyze this system using the theoretical perspective of neo-institutionalism, applied to key aspects of its institutional design with the aim of identify the incentives that emerge from it and its effects on the behavior of some actors in terms of independence. To accomplish this, the de jure independence indicator proposed by Julio Ríos Figueroa was used as an analysis tool, applying it to the positions of Attorney General of the Republic, Anticorruption Prosecutor and Magistrates of the Federal Court of Administrative Justice. This application allowed finding some weak points in the institutional framework of the NAS. On the other hand, it showed simultaneously the importance of using instruments to evaluate formal dimensions such as the one addressed in this work and the limitations of their application.

Key Words

(Evaluation; incentives; National Anticorruption System; neoinstitutionalism; public administration)

Agradecimientos

A mi familia por siempre encontrarse presente y apoyarme en todos los momentos significativos de mi vida.

A Diego por la paciencia, el apoyo y el amor incondicional que me ha demostrado a lo largo de este tiempo.

A la Universidad Autónoma de Querétaro por formarme bajo los preceptos de la verdad y el honor desde mi formación como licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública.

A la Facultad de Derecho por abrir espacios académicos como el programa de la Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal el cual me ha brindado numerosas herramientas teórico-metodológicas para mi desarrollo académico y profesional.

A la coordinación del programa institucional de la Facultad de Derecho “Titúlate” por el apoyo otorgado durante este proceso.

A mi director de tesis el Mtro. Josué Castro Puga por la asesoría brindada y los invaluable conocimientos compartidos para la finalización exitosa de este trabajo de investigación.

A los miembros del sínodo de titulación que han dedicado su preciado tiempo a la lectura y revisión de esta tesis.

Al Mtro. Luis Alberto Fernández García por su tutoría todos estos años, además de la asesoría, comprensión y facilidades brindadas para la obtención de este grado.

A la Dra. Martha Gloria Morales Garza por aportar ideas que fungieron como una guía en el desarrollo de este trabajo.

A la Dra. Marcela Ávila-Eggleton por su acompañamiento y sus puntos de vista siempre certeros sobre la materia.

A todos aquellos que de alguna manera intervinieron en este proceso, ya sea con sus ideas o con su apoyo.

A todos gracias.

Índice

Resumen	iii
Summary	iv
Agradecimientos	v
Índice	vi
Introducción	7
CAPÍTULO PRIMERO. MARCO DE REFERENCIA.....	10
1.1 .Evolución de las instituciones de combate a la corrupción en el contexto internacional y nacional	11
1.2. Fundamentos teóricos	15
CAPÍTULO SEGUNDO: ANÁLISIS	24
2.1 Sistema Nacional Anticorrupción: algunos aspectos generales.	24
2.2. Estudio de Caso SNA: aplicación del Indicador de <i>Iure</i> de Independencia al cargo del Fiscal General de la República, del Fiscal Anticorrupción y a los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.	26
2.3. Comentarios a la aplicación del Índice de Independencia de <i>Iure</i> al cargo de Fiscal General de la República.	29
2.4. Comentarios a la aplicación del Índice de Independencia de <i>Iure</i> al cargo de Fiscal Especializado en el Combate a la Corrupción.	33
2.5. Comentarios a la aplicación del Índice de Independencia de <i>Iure</i> a los cargos de Magistrado de la Tercera Sección y Magistrado de las Salas Regionales Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas.....	34
CAPÍTULO 3. PROPUESTA: LA APLICACIÓN DEL INDICADOR DE <i>IURE</i> COMO HERRAMIENTA DE ANÁLISIS DE LA INDEPENDENCIA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.	37
Conclusiones	49
Bibliografía.....	51
Anexo 1	55

Introducción

El fenómeno de corrupción en México es un tema ampliamente estudiado y documentado desde dos perspectivas: una subjetiva (percepción de la ciudadanía) y otra objetiva (resultado de evaluaciones, auditorías y estimación de costos).

Por lo que refiere a la perspectiva subjetiva del fenómeno, de acuerdo al índice de percepción de la corrupción realizado por Transparencia Internacional en su edición 2016¹, México se situó en una lista que va del país menos corrupto al más corrupto en el lugar 123 de 176 países analizados, mientras que su puntaje fue de 30 en una escala donde 0 es “Altamente corrupto” y 100 “Muy limpio”. El anterior resultado está por debajo de la media mundial que es de 43 puntos y de la media latinoamericana que es de 44.

Otro dato relevante en este sentido lo arroja la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015 (ENCIG)², elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), que señala que 50.9% de los mayores de 18 años que habitan en áreas urbanas de nuestro país, consideran que la corrupción es uno de los principales problemas nacionales.

Por lo que refiere a la dimensión objetiva, ya existen cálculos de los costos de la corrupción en México, por ejemplo, en 2015 se registraron casi cinco millones de actos de corrupción que representaron un valor equivalente al 10% del Producto Interno Bruto del mismo año³.

¹ IMCO. “Índice de Percepción de la Corrupción”. (Documento web) 2017. http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/45206indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2016-via-transparencia-internacional/ 15 de mayo de 2018.

² INEGI. “Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015”. (Documento web) 2016. <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/encig/2015/>.

³ Casar, María Amparo. “México: Anatomía De La Corrupción”. (Documento web) 2015, p.42 https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf. 16 de junio de 2018.

Los datos mencionados son contundentes: los estragos económicos de la corrupción en nuestro país son alarmantes, pero lo son aún más los efectos perniciosos para la legitimidad del aparato gubernamental.

Con el objeto de responder a las presiones emitidas por la ciudadanía, inconforme con los altos niveles de corrupción, se han hecho múltiples esfuerzos desde los tres ámbitos de los poderes públicos para impulsar una estrategia de combate a la misma. El fruto más reciente de estos esfuerzos es la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) que surgió como resultado de la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015 y que vino acompañada de la promulgación de 7 leyes secundarias para prevenir y combatir este fenómeno.

El diseño institucional de este sistema, contempla su integración a partir de diversos actores que conforman un Comité Coordinador, un Comité de Participación Ciudadana, un Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y, desde luego, los sistemas locales estatales.

El margen de actuación y la independencia de algunos de los actores mencionados resultan claves para el funcionamiento efectivo y eficiente del Sistema Nacional Anticorrupción, para que las decisiones que toman sus integrantes no se vean influidas por interferencias externas como presiones y compromisos que influyan en el desempeño de sus labores. Esta independencia política, que muchos autores diferencian claramente de la autonomía jurídica, ha sido un elemento central de análisis en instituciones electorales y en general en los organismos autónomos⁴,

⁴ Ríos-Figueroa, Julio "Instituciones para la justicia constitucional en América Latina", en Helmke, Gretchen y Julio Ríos Figueroa (coords.). *Tribunales Constitucionales en América Latina*. México, Poder Judicial de la Federación, 2010, pp 47-85, realiza una evaluación del marco institucional en el que se desenvuelven los jueces constitucionales latinoamericanos y el impacto del mismo sobre el comportamiento de estos actores. La investigación se basa en la teoría estratégica del comportamiento judicial que concibe a los jueces como "creadores de políticas que están limitados por otros actores institucionales" (otros jueces del tribunal, otras ramas del gobierno y la opinión pública). El autor se plantea interrogantes como las principales causas que explican las decisiones de los jueces latinoamericanos y de qué forma el contexto institucional y partidista moldea su actuar. Con el objeto de responder a las preguntas planteadas Figueroa construye un índice de independencia que incorpora las características del proceso de nombramiento, duración y garantías de permanencia en el cargo, causales de destitución y número de jueces.

pero no ha sido así en el Sistema Nacional Anticorrupción – quizá debido a su reciente creación-.

Con el objeto de identificar los incentivos que se desprenden del diseño institucional del SNA para propiciar o no un comportamiento independiente de sus actores, es que se empleará en este trabajo el indicador de independencia de *iure* propuesto por Julio Ríos Figueroa⁵. Si bien la independencia representa apenas una variable de la dimensión formal de nuestro objeto de estudio, se considera que puede condicionar en gran medida el cumplimiento de sus objetivos.

El presente estudio está compuesto por tres capítulos, el primero de ellos aborda la evolución histórica de las instituciones de combate a la corrupción tanto en el ámbito internacional como en el nacional, además de que establece el marco teórico que da sustento a la investigación realizada. En el segundo capítulo se aplica el indicador antes mencionado a los cargos de Fiscal General de la República, Fiscal Especializado en materia de combate a la corrupción y a los Magistrados de la Tercera Sección y de la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

En el tercer capítulo se desarrolla la propuesta de análisis para abordar el fenómeno de independencia con algunas observaciones derivadas de la aplicación del *índice de independencia de iure*. Por último, se presentan a manera de conclusiones los principales hallazgos de la investigación, así como se sugieren futuras líneas de investigación para fortalecer el estado del conocimiento en la materia.

Se aprovecha este apartado para dar las gracias a la Facultad de Derecho, a los profesores y al personal encargado de administrar el programa de la Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal, así como a la coordinación, a los tutores y sinodales del Programa Institucional “Titúlate” que sin duda contribuyeron en gran medida a la realización de este trabajo.

⁵ *ídem.* págs. 53-54.

CAPÍTULO PRIMERO. MARCO DE REFERENCIA.

En una primera etapa del estudio del fenómeno de la corrupción surgió una oleada de esfuerzos -que persisten hasta la fecha- dirigidos a encontrar las principales causas que originan este fenómeno. Posteriormente algunas investigaciones se han dedicado a construir indicadores que puedan cuantificar de manera clara la magnitud del problema. Estos estudios han sido de gran ayuda para lograr construir diagnósticos que han dejado ver de manera muy clara la presencia de las prácticas corruptas y sus implicaciones para México: reducción de la inversión interna y externa, pérdida de ingresos tributarios y afectación del gasto social que deriva en un reforzamiento de la desigualdad social en nuestro país.

Aunado a los costos económicos mencionados se suman los crecientes problemas de legitimidad de los distintos órdenes de gobierno y la pérdida de confianza de la ciudadanía hacia estos, que sin duda han contribuido a disminuir los niveles de gobernabilidad.

En este escenario se han desarrollado diversas propuestas impulsadas desde el ámbito académico y de la sociedad organizada que han derivado en acciones concretas, como el Sistema Nacional Anticorrupción y sus sistemas estatales, que en esta reciente etapa de creación resulta prudente evaluar desde su diseño, en particular desde su marco institucional para prever cuáles serán los posibles efectos de las reglas que establecen en el cumplimiento efectivo de su objetivo: combatir la corrupción. Sin duda alguna nos encontramos en medio de una nueva etapa en la que resulta obligatorio para todos los estudiosos del tema analizar pero sobre todo proponer alternativas de mejora para que este Sistema opere e incida en el mejoramiento de las instituciones de nuestro país.

1.1 .Evolución de las instituciones de combate a la corrupción en el contexto internacional y nacional

De acuerdo a Rezzoagli ⁶, en las últimas décadas del siglo XX y principios del siglo XXI la lucha contra la corrupción adquiere una importancia sin precedentes, y se convierte en un tema central en los debates y foros internacionales debido a la internacionalización de las prácticas corruptas.

Ante la falta de eficacia de los instrumentos de derecho interno de los países para articular medidas de combate a la corrupción, se hizo necesario implementar medidas del derecho internacional para intentar sentar una base jurídica mínima homogénea contra esta problemática, en cada una de las legislaciones domésticas.

La evolución de estos esfuerzos se ve claramente reflejada en dos eventos:

“En 1996, la Organización de Estados Americanos (OEA) llevó a cabo, en la ciudad de Caracas (Venezuela), la Conferencia Especial para adoptar una Convención Interamericana contra la Corrupción. Un año más tarde, los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y los gobiernos de los países asociados, negociaron y firmaron la *Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales*, atacando puntualmente la deducibilidad fiscal de los pagos generados por el delito de *cohecho*⁷⁸.”

⁶ REZZOAGLI, Bruno. “La Ubicación Institucional de las Agencias Anticorrupción: Un Debate Vigente” en *Políticas Públicas*, Santiago de Chile, vol. VIII, n.º 2, diciembre de 2015, pp. 1-15.

⁷ CARTIER-BRESSON, Jean. “Las reglas del juego cambiaron: La lucha contra el soborno y la corrupción”, citado por REZZOAGLI, Bruno. *La Ubicación Institucional de las Agencias Anticorrupción: Un Debate Vigente en Políticas Públicas*, Santiago de Chile, vol. VIII, n.º 2, diciembre de 2015, p. 2.

⁸ Se incluye la definición del delito de cohecho en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y se define – y castiga – en el Código Penal Federal de la República Mexicana. Derivado de una reforma realizada a este ordenamiento, se modifica el artículo 222 del Código Penal Federal que considera que incurre en el delito de cohecho “el servidor público que por sí o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de realizar un acto relacionado con sus funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión”.

También quien “de manera espontánea dé u ofrezca dinero o cualquier otra dádiva a alguna de las personas que se mencionan en la fracción anterior, para que cualquier servidor público haga u omita un acto relacionado con sus funciones, a su empleo, cargo o comisión”.

“El 31 de octubre de 2003, en el marco de su 58 período de sesiones, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó por unanimidad la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, habiendo participado en su negociación más de 120 países”.⁹

Si bien no se puede aseverar que las organizaciones internacionales fueran el único factor que propició el surgimiento de instituciones para el combate a la corrupción, si es cierto que fueron un elemento inicial para que los gobiernos nacionales incluyeran en sus reformas internas cambios sustanciales para la creación de estos observatorios.

De acuerdo al Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques¹⁰, una de las principales herramientas de combate a la corrupción en el mundo son las agencias anti-corrupción, que son definidas como “(...) dependencias públicas cuya función primordial es articular y centralizar un liderazgo en una o más áreas de las políticas públicas de combate y prevención de la corrupción¹¹”. En muchos de los casos, estas agencias anti-corrupción forman parte del entramado institucional creado por los gobiernos para atacar el fenómeno en cuestión. Sin embargo, es importante mencionar que sin las demandas y exigencias de la sociedad civil organizada, estas instituciones difícilmente se hubieran visto materializadas.

En el artículo 22 bis del Código Penal Federal agrega en estas disposiciones a los servidores públicos extranjeros.

⁹ DIEGO BAUTISTA, Óscar. “Marco institucional para combatir la corrupción”, citado por REZZOAGLI, Bruno. *La Ubicación Institucional de las Agencias Anticorrupción: Un Debate Vigente en Políticas Públicas*, Santiago de Chile, vol. VIII, n.º 2, diciembre de 2015, p. 2.

¹⁰ CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES. “Las Agencias Anticorrupción en el Derecho comparado”. (Documento web) 2012.
http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Agencias_Anticorrupcion.pdf 30 de mayo de 2018.

¹¹ MEAGHER, Patrick. *Anti-Corruption Agencies: a review of experience*, Center for Institutional Reform and the Informal Sector, citado por CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES. “Las Agencias Anticorrupción en el Derecho comparado”. (Documento web) 2012, pg. 4.
http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Agencias_Anticorrupcion.pdf 30 de mayo de 2018.

Para Mauricio Dussauge¹², “el consenso internacional y la convicción de que el problema puede controlarse o prevenirse mejor, ha generado una “guerra global” anticorrupción, para lo cual se han recomendado y utilizado numerosas y muy diversas herramientas”, que el autor resume de la siguiente manera:

- ✚ *Creación de agencias anticorrupción especializadas*
- ✚ *Sistemas meritocráticos de gestión de personal*
- ✚ *Esquemas para transparentar las licitaciones públicas*
- ✚ *Leyes de acceso a la información*
- ✚ *Creación/ fortalecimiento de instituciones de auditoría superior*
- ✚ *Vigilancia social*
- ✚ *Leyes sobre conflictos de interés*
- ✚ *Digitalización de servicios y trámites públicos*
- ✚ *Seguimiento de indicadores de desempeño y quejas ciudadanas*
- ✚ *Reglas de financiamiento a los partidos políticos*
- ✚ *Procedimientos para declarar bienes*
- ✚ *Programas de seguimiento y vigilancia social al presupuesto, etc.*¹³

Por lo que refiere a nuestro país, se reconoce al Departamento de Contraloría General de la Nación como antecedente más cercano a las instituciones de control de la corrupción. De acuerdo a Lanz Cárdenas¹⁴, este nuevo ente administrativo, que surgió en 1913, formó parte de una reorganización hacendaria que buscaba evitar la auto-vigilancia y auto-fiscalización en el ejercicio de los recursos públicos¹⁵. La novedad de este Departamento no radicaba únicamente en su aparente independencia, sino que también fue pensado para llevar a cabo una fiscalización y

¹² DUSSAUGE, Mauricio. “¿De las “E’s” a las “C’s”? Reformas administrativas en el mundo, 25 años después”, en CASAR, María Amparo (coord.). *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la Administración y de las Políticas Públicas*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2009, pp.413-452.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ LANZ Cárdenas, José. *La contraloría y el control interno en México, 2da edición*, Ciudad de México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1993, pp. 167-196.

¹⁵ En un primer momento se planteó crear al interior de la Secretaría de Hacienda un departamento interno de control, sin embargo, se previó la limitación de origen que generaba para el desempeño de sus funciones la pertenencia a dicha secretaría.

control previo con el objeto de prevenir, a través de la inspección eficaz e intervención oportuna, el gasto injustificado y excesivo de los recursos públicos.

La creación del Departamento de Contraloría General de la Nación, estableció un nuevo paradigma en la observancia y fiscalización en la administración pública de nuestro país; sin embargo, como menciona Casar¹⁶, es hasta la década de los 80 que se observa en nuestro país la inclusión del tema de la corrupción en la agenda gubernamental y en el debate público. Lo anterior se puede ver materializado con el surgimiento de diversas instituciones en México, que la autora enlista en orden cronológico:

1982: Creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF)
1994: Creación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)
1999: Creación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF)
2000: Creación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
2002: Creación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
2002: Creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI)
2003: Creación de la Secretaría de la Función Pública (SFP)
2012: Creación de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas
2014: Creación de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción de la PGR
2015: Creación del Sistema Nacional Anticorrupción.¹⁷

Cabe mencionar, que las instituciones previamente enlistadas surgen como una respuesta gubernamental ante la agenda pública abanderada por organizaciones de la sociedad civil que lograron posicionar el reclamo social respecto a la transparencia en el manejo de los fondos gubernamentales. Para ello, en fechas recientes, observatorios ciudadanos como el IMCO, presentaron al Poder Legislativo iniciativas ciudadanas que lograron captar la atención de los *stakeholders* en materia de transparencia y rendición de cuentas.

¹⁶ Casar, María Amparo. "México: Anatomía De La Corrupción". (Documento web) 2015, p.50. https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf. 16 de junio de 2018.

¹⁷ *Ídem*. pág.50.

1.2. Fundamentos teóricos

Existen múltiples definiciones del concepto *corrupción* que se han generado a partir de distintas dimensiones de análisis. Por una parte, podemos encontrar una de las clasificaciones más usuales a este término que distingue entre la *corrupción política* y la *corrupción en el ámbito privado*. Si bien en múltiples ocasiones dentro de la corrupción política se pueden ver involucrados privados, en esta dimensión no hay cabida para analizar prácticas corruptas exclusivas del sector privado.

En este mismo sentido Rose- Ackerman¹⁸ indica que la corrupción puede concebirse “como cualquier intercambio –que- requiere de dos actores: un comprador y un vendedor. El comprador del sector privado paga un soborno al vendedor del sector público para obtener algo valioso. Por su parte Kaufmann¹⁹ define a este fenómeno como “el abuso de un cargo público para obtener beneficios personales.”

Del Castillo²⁰ distingue en la literatura especializada de la corrupción dos dimensiones: la jurídica y la moral, con las distintas implicaciones que cada una de estas arroja. Por otra parte, este autor también menciona la clasificación de *corrupción funcional* y *corrupción disfuncional*. Ambas categorías están directamente relacionadas con el grado de desarrollo de la sociedad. En este sentido el autor plantea que la corrupción “tiende a incrementarse en periodos de rápido crecimiento y modernización como consecuencia del cambio de valores, las nuevas fuentes de riqueza y poder y la paralela expansión de la administración”.²¹

¹⁸ ROSE-ACKERMAN, Susan. “Corrupción y economía global”, en *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, España, núm. 10, abril de 1999, p.51.

¹⁹ KAUFMANN, Daniel. “Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica”, en *Revista Perspectivas* (Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile), Chile, vol. 3, núm. 02, 2000, p. 368.

²⁰ DEL CASTILLO, Arturo. “Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas”, en *Serie Cultura de la Rendición de Cuentas*, Ciudad de México, no. 5, 2003, pp. 1-80.

²¹ *Ídem*, p. 15.

Por lo que refiere a autores que abordan los mecanismos institucionales que explican la corrupción, encontramos la propuesta de análisis de Sarsfield²², quien a partir del neoinstitucionalismo histórico²³, señala como mecanismos explicativos de los niveles de corrupción dos conceptos extrapolados de la teoría de juegos: *Positive feedback* y *focal point*.

En el caso del *positive feedback*, el autor sostiene que éste es un proceso que contribuye a reforzar patrones preexistentes y que se manifiesta cuando los beneficios relativos de cierto comportamiento actual se refuerzan a lo largo del tiempo; bajo este concepto la corrupción extendida es el resultado de efectos acumulados de abusos pasados que minan la confianza en el sistema político y engendran una *expectativa cínica* entre los ciudadanos, los grupos sociales y los actores políticos. La expectativa mencionada es una construcción cognitiva que incentiva a los individuos a actuar de forma corrupta.

Por lo que refiere a la explicación de la reproducción sistemática de la corrupción, esta deriva del *punto focal de equilibrio*²⁴, “ya que la probabilidad de que un individuo “A” se comporte de forma corrupta dependerá de su cálculo de la proporción de los ciudadanos corruptos [...] –es decir- sí la mayoría de los ciudadanos son corruptos, yo también me comportaré de forma corrupta”²⁵.

²² Sarsfield, Rodolfo. “Is Corruption A Path Dependent Process? Positive Feedback, Focal Points, And Illegal Behavior In Latin America”, (ebook), 2012, https://www.researchgate.net/publication/256026682_Is_Corruption_a_Path_Dependence_Process_Focal_Point_and_Corrupt_Behavior, 6 de mayo de 2018.

²³ “El neoinstitucionalismo histórico se centra en elaborar teorías explicativas del proceso político a partir de la idea de que los factores institucionales determinan el comportamiento político”[...] Para el neoinstitucionalismo histórico lo que interesa es saber cómo evolucionan las instituciones políticas [...] se basa en la premisa de que las instituciones no solo importan porque alteran los límites en los que los que los actores adoptan sus estrategias, sino que el cambio institucional hace que los actores reformulen sus objetivos y las ideas que los animan a la acción política.” (Sánchez de Dios, 2003).

²⁴ SCHELLING, Thomas. “The Strategy of Conflict”, citado por Sarsfield, Rodolfo. *Is Corruption A Path Dependent Process? Positive Feedback, Focal Points, And Illegal Behavior In Latin America*, (ebook), 2012, https://www.researchgate.net/publication/256026682_Is_Corruption_a_Path_Dependence_Process_Focal_Point_and_Corrupt_Behavior, 6 de mayo de 2018. p. 3., define al punto focal como una solución que las personas suelen emplear en ausencia de comunicación, porque parece *lo natural*, y parte de lo que las personas esperan que otro haga.

²⁵ Sarsfield, Rodolfo. “Is Corruption A Path Dependent Process? Positive Feedback, Focal Points, And Illegal Behavior In Latin America”, (ebook), 2012, p.3.

Otro estudio relevante es el realizado por Velázquez²⁶, quién analiza cómo los efectos de la corrupción política afectan el proceso de descentralización ocurrido en Colombia, a través de un análisis de diseño institucional del sistema encargado de aplicar las sanciones a los actores que incurren en prácticas corruptas. Una de las ideas principales de las que parte el autor es la afirmación de que “el nivel de corrupción presente en un sistema político está directamente relacionado con el tipo de estructura institucional que lo defina”.

Resulta evidente que el planteamiento anteriormente mencionado parte de la teoría neoinstitucional que afirma que “son las propias instituciones las que proporcionan a la sociedad las formas de actuar más convenientes que modelan y articulan la conducta humana en situaciones determinadas”²⁷. En este sentido señala Schedler²⁸, “las instituciones son padrones regularizados de interacción, padrones compartidos de expectativas, las reglas del juego [...] restricciones sociales, sistemas de incentivos, metaestructuras, sistemas cognitivos compartidos.”

En complemento a lo ya mencionado, señala Velázquez²⁹, que las instituciones ya sean formales (normativa jurídica) o informales (normas sociales), construyen las interpretaciones de la realidad, de manera que si éstas cambian modifican las estrategias y resultados de los individuos. Para el autor, la importancia de estos constructos radica en su capacidad para reducir costos e incertidumbre, al tiempo que reducen los costos de transacción. En este sentido se definen los costos de transacción –para el caso del estado- como “los costos en los que hay que incurrir

https://www.researchgate.net/publication/256026682_Is_Corruption_a_Path_Dependence_Process_Focal_Point_and_Corrupt_Behavior, 6 de mayo de 2018.

²⁶ VELÁSQUEZ Barrera, Julián. *Corrupción Y Descentralización: Una Mirada Desde El Neoinstitucionalismo*. Tesis de grado, Universidad Javeriana, Colombia, 2009, pp. 1-65.

²⁷ Berger, Peter. “La construcción social de la realidad”, citado por VELÁSQUEZ Barrera, Julián. *Corrupción Y Descentralización: Una Mirada Desde El Neoinstitucionalismo*. Tesis de grado, Universidad Javeriana, 2009, p. 13.

²⁸ Schedler, Andreas (2000), "Neoinstitucionalismo", en Laura Baca Olamendi (coord.). *Léxico de la Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 472.

²⁹ VELÁSQUEZ Barrera, Julián. *Corrupción Y Descentralización: Una Mirada Desde El Neoinstitucionalismo*. Tesis de grado, Universidad Javeriana, Colombia, 2009, pp. 1-65.

para hacer cumplir las normas [...] son aquellos requeridos para imponer las limitaciones a la acción del individuo dentro de una organización”.

De acuerdo a lo anterior, el autor utiliza la teoría neoinstitucionalista para explicar que el “porcentaje de prácticas corruptas en un sistema político depende del tipo de estructura institucional establecida”, ya que son las instituciones las que incentivan o inhiben este tipo de comportamiento.

En conclusión, señala el autor que cuando un sistema no es capaz de reducir los costos de transacción en las interacciones sociales y la incertidumbre, perderá toda oportunidad de limitar la conducta humana en determinados sentidos a partir del establecimiento de incentivos; si los costos de transacción de practicar la no corrupción son demasiado altos, el individuo como producto de un análisis racional, optará por actuar bajo parámetros distintos, que en ocasiones pueden derivar en la comisión de actos corruptos.

En consonancia con los estudios mencionados se encuentra el trabajo de Martínez y Ramírez³⁰, quienes plantean que los individuos pueden ser conceptualizados como seres con racionalidad limitada que toman decisiones con la información disponible para hacer un análisis costo- beneficio que influye de manera sustancial en su toma de decisiones.

Por lo que refiere al proceder de los actores relacionados con la actividad pública, los autores señalan que estos individuos “no actúan movidos por el interés de los demás, sino por su interés personal [...] por tanto a la hora de tomar su decisión sólo tendrán en cuenta el bienestar social en la medida en que esto condicione su propio interés personal”³¹. De lo anterior deriva la conclusión de que el individuo, siempre en busca de la maximización de sus ganancias, incurrirá en un acto corrupto en la medida en la que los costos de cometerlo no superen los beneficios esperados.

³⁰ Martínez, Edgar, y Juan Manuel Ramírez. "La corrupción y los costos de transacción -Una mirada desde la contratación estatal colombiana-". Cuadernos de Administración, no. 33. (Documento web) 2005, pp. 37-59 <https://www.redalyc.org/comocitar.oa?pid=225020324002> 20 de mayo de 2018.

³¹ *Ídem*. pág.43.

El papel central en el caso planteado lo ocupan las instituciones y los incentivos positivos o negativos que se desprendan de su diseño. Para el caso del sector público, ello depende de la capacidad del Estado para crear condiciones que impacten en la disminución de ganancias que un acto corrupto reporta, a través del reforzamiento del proceso de detección, procesamiento y penalización de estas prácticas.

Con respecto a literatura más especializada que es de utilidad para analizar los rasgos institucionales de un sistema que garanticen el cumplimiento de sus propios objetivos, encontramos el estudio del grado de independencia del poder judicial. La utilidad de retomar estos trabajos no solo radica en que esta dimensión es usualmente contemplada para la construcción de índices anticorrupción, sino que además, los supuestos teóricos y metodológicos sobre los que descansa, pueden ser retomados para el análisis de un sistema anticorrupción que por principio debe contar con *actores independientes*. Tal como señala Santiváñez:³²

“Sin independencia no existe anticorrupción. Y el poder tiende a devorar la independencia” [...] se debe tener en cuenta que las agencias anticorrupción tienen que vincularse a una clase política que padece una especie de “síndrome de Saturno”, porque permite e incluso fomenta la actividad persecutoria de su criatura en tanto no se comprometa su propia subsistencia ni se desmonten las complejas redes clientelares que le rinden.”

De acuerdo a lo anterior, se considera que explorar la independencia de un sistema en conjunto o un actor implica detectar “el conjunto de garantías institucionales que impiden en mayor o menor grado injerencias indebidas”³³ a las decisiones de la autoridad en cuestión. Estas injerencias provienen de actores

³² SANTIVÁÑEZ Vivanco, Martín. "Agencias anticorrupción e independencia: ¿augures o arúspices? Una hoja de ruta para Latinoamérica". Revista del CLAD Reforma y Democracia, no. 56, 2013, pp. 4-5.

³³ LINARES, Sebastián. "Independencia judicial: contextualización y medición" en Política y Gobierno, México, vol. XI, n.º 1, enero-agosto de 2004, p.74.

interesados en crear, mantener o acrecentar privilegios al margen de la ley. En el caso de los trabajos citados, estos se enfocan en estudiar las condiciones de captura o no captura de un ente –judicial o anticorrupción- por otro poder del Estado (principalmente por el poder ejecutivo).

En el estudio de la independencia de un poder o autoridad con respecto a otro, encontramos la dimensión formal e informal que es abordada por indicadores denominados de *iure* y de *facto* respectivamente. De acuerdo a Sebastián Linares, los indicadores de *iure* consisten en “la constatación de que aquellas normas o instituciones formales que se supone que tienen un impacto favorable en la eliminación de injerencias indebidas se encuentran reconocidas por el sistema legal”³⁴. Por lo que refiere a la dimensión *de facto*, se encarga de comprobar la materialización de la independencia legal.

En el estudio de Figueroa y Staton³⁵, se presenta un análisis de 13 indicadores de independencia de *iure* –del poder judicial- que en términos generales engloban los siguientes aspectos: a) proceso de nombramiento de los jueces (número de órganos intervinientes, presencia o no presencia de un criterio meritocrático y principio de publicidad), b) estabilidad de mandato (plazos garantizados en alguna norma), c) procesos de remoción del cargo, d) remuneraciones, e) condiciones de servicio, f) autonomía presupuestal del órgano, etc.

Entre los estudios e indicadores empleados para medir la independencia judicial destaca la propuesta de Figueroa, que toma en cuenta aspectos como la “relación entre el modo de nombramiento y el tiempo de duración en el cargo de los jueces, el proceso de destitución judicial y el establecimiento o no establecimiento de jueces constitucionales de manera formal”³⁶, como garantías institucionales para

³⁴ *Ídem*.pág.111.

³⁵ Ríos-Figueroa, Julio, y Jeffrey Staton. “An evaluation of cross-national measures of judicial independence”. *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 30, n.º1, 2012, pp. 104-137.

³⁶ Ríos-Figueroa, Julio “Instituciones para la justicia constitucional en América Latina”, en Helmke, Gretchen y Julio Ríos Figueroa (coords.). *Tribunales Constitucionales en América Latina*. México, Poder Judicial de la Federación,2010,pp 53-54.

hablar de determinados grados de independencia. A continuación se presenta una tabla con los criterios del indicador:

Tabla 1

1. Nombramiento de los jueces	Puntuación
a) Realizado por un órgano	0
b) Realizado por al menos dos órganos	1
2. Tiempo de duración del cargo del juez en relación de quien lo nombra	Puntuación
a) Menor en relación a quien los nombra	0
b) Mayor en relación a quien los nombra	2
3. Proceso de remoción (¿quién puede iniciar el proceso de remoción?)	Puntuación
El poder ejecutivo (presidente)	0
Mayoría simple en el Congreso	1
Mayoría calificada en el Congreso	2
4. Número de magistrados establecido en la constitución	Puntuación
Sí	1
No	0
Puntuación máxima	6

Tabla de elaboración propia con información de Río-Figueroa³⁷.

Entre los principales argumentos que emite el autor para justificar las puntuaciones mencionadas, encontramos que por lo que refiere al número de autoridades que intervienen en el proceso de nombramiento, es recomendable contar con más de un órgano u actor para evitar que el elegido en cuestión se deba a un restringido conjunto de intereses. De acuerdo a lo anterior, se esperaría que en la medida en que aumente no solo el número de autoridades, sino también la diversidad de su naturaleza (no solo órganos gubernamentales), el proceder del actor designado responderá a intereses más plurales.

Como segunda variable del indicador, el autor plantea el tiempo de duración del cargo en relación al de quien o quienes lo designen, la lógica subyacente es que si este primero es menor, el funcionario elegido se sentirá con mayor presión por complacer a la autoridad que lo designó y que seguirá en el poder cuando él ya no.

³⁷ *Ibidem*

Para efectos de exposición, en la tabla del indicador se presentaron de manera desagregada las variables de *nombramiento tiempo* y *tiempo de duración en el cargo*, sin embargo, el autor las analiza de forma agregada para asignar una calificación global a la dimensión de nombramiento. Cómo se puede observar en la ponderación del índice, se considera más relevante la duración en el cargo (2 puntos), a que participe más de un órgano en el proceso de nombramiento (1), ya que como menciona el autor: “El proceso de nombramiento puede involucrar a muchos órganos, pero si la duración en el cargo de los Jueces coincide con la de quienes los nombraron (...) es posible que los Jueces enfrenten presiones indebidas de parte de éstos”³⁸.

Por lo que refiere al proceso de remoción, se califica de manera más favorable a aquellos sistemas que procuren al igual que en el nombramiento, no incluir un único órgano, además se adiciona como dimensión de análisis (en el caso en el que intervenga un órgano colegiado), el tipo de votación que se realiza para tomar la decisión, ya que para el autor en la medida en la que se requiera de una mayoría más vasta, se limitará la posibilidad de que la remoción sea producto de una decisión unilateral o que este instrumento pudiera ser utilizado como represalia a un comportamiento adverso a interés particulares.

Como última garantía institucional de independencia judicial se plantea la inclusión del número de jueces dentro del texto constitucional como medida preventiva de la construcción de una corte con un bloque de jueces leales al ejecutivo.

Con el objeto de realizar un análisis de diseño institucional del Sistema Anticorrupción en nuestro país se aplicará la metodología a un estudio de caso: El Sistema Nacional Anticorrupción. Debido a la extensión y fines del presente trabajo, además de la diversidad de actores que componen al entramado institucional de nuestro objeto de estudio, se analizarán exclusivamente a tres figuras consideradas

³⁸ *Ibidem*.

claves dentro del mismo: 1) El Fiscal General de la República, 2) El Fiscal Especializado en el Combate a la Corrupción (o fiscal anticorrupción) y 3) Los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Resulta importante para este estudio analizar en primera instancia la independencia de la figura del Fiscal General de la República toda vez que este será el titular de la dependencia encargada de la procuración de justicia en nuestro país, en el mismo sentido se justifica la aplicación del indicador de independencia al nombramiento del Fiscal Anticorrupción, al tener bajo su cargo la investigación, prevención y persecución de los delitos en materia de corrupción. Por lo que refiere a los magistrados de Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el análisis se enfoca en los magistrados pertenecientes a la Tercera Sección de la Sala Superior y a los que conforman las Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas³⁹.

³⁹ La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en su artículo 14 señala que la Tercera sección –conformada por 3 magistrados- es la sección del Tribunal que cuenta con competencia en materia de Responsabilidades Administrativas, además esta contará con “Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas que le estarán adscritas para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales”.

CAPÍTULO SEGUNDO: ANÁLISIS

2.1 Sistema Nacional Anticorrupción: algunos aspectos generales.

Para la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción en nuestro país se publicaron a partir de mayo de 2015 una serie de reformas constitucionales que dieron origen a la creación de las siguientes leyes: 1) Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2) Ley General de Responsabilidades Administrativas, 3) Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa y 4) Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Además de lo anterior se reformaron los siguientes ordenamientos jurídicos: 1) Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, 2) Código Penal Federal y 3) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por lo que refiere al objetivo del Sistema Nacional Anticorrupción, se define de la siguiente manera:

“(…) establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia”⁴⁰

De acuerdo a la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, este se conforma por un Comité Coordinador, un Comité de Participación Ciudadana, un Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los Sistemas Locales Estatales. De acuerdo a la normativa mencionada, el Comité Coordinador se encuentra integrado por los titulares de los siguientes órganos: Auditoría Superior de la Federación (ASF), Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, Secretaría de la Función Pública (SFP), además de los presidentes del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y

⁴⁰ MÉXICO: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2016, artículo 6.

Protección de Datos Personales (INAI), del Tribunal de Justicia Administrativa y del Comité de Participación Ciudadana del SNA.⁴¹

El Comité de Coordinación se considera uno de los elementos esenciales del SNA, ya que funge como el órgano encargado de coordinar todos los esfuerzos institucionales, además de ser el responsable del “diseño y promoción de políticas públicas 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.”⁴² Con el objeto de ciudadanizar al órgano descrito, se contempló que fuera presidido por el Presidente del Comité de Participación Ciudadana.

Por lo que refiere al rol del Comité de Participación Ciudadana, se plantea que es el responsable de fungir como vínculo con las organizaciones sociales y académicas vinculadas con el combate a la corrupción, así como colaborar con el cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador.⁴³

Además de reforzar y crear nuevas facultades para algunas instituciones vinculadas con el SNA como la ASF (fiscalización de la cuenta pública en tiempo real) y la SFP (actividades de colaboración con el CC), destaca en este diseño institucional la figura de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción como una nueva unidad contemplada dentro de la Fiscalía General⁴⁴. A la fecha no se encuentra en funcionamiento a nivel nacional la Fiscalía General y por ende tampoco la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, sin embargo, el artículo 102 constitucional ya establece algunos

⁴¹ 41 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2018, artículo 10.

⁴² *Ídem*, artículo 13.

⁴³ *Ídem*, artículo 15

⁴⁴ A partir de las reformas constitucionales en materia político-electoral de 2014 se planteó la transformación de la Procuraduría General de la República a la Fiscalía General. La principal intención de esta renovación fue dotar de autonomía a este órgano por lo que pasó de ser una dependencia de la administración pública centralizada a un organismo constitucional autónomo.

aspectos fundamentales que pueden ser evaluados a través del indicador de independencia de *iure* que se aplicará en el siguiente apartado.⁴⁵

2.2. Estudio de Caso SNA: aplicación del Indicador de *iure* de Independencia al cargo del Fiscal General de la República, del Fiscal Anticorrupción y a los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

A continuación se muestran los resultados de la aplicación del índice en versión resumida.⁴⁶

⁴⁵ Al 16 de noviembre de 2018 ya se encuentra aprobado en lo general por la Cámara de Senadores el dictamen de la Ley Orgánica de la Fiscalía General, sin embargo, por ser una ley secundaria- sujeta al principio de supremacía constitucional- y por el detalle con el que aborda la Constitución de nuestro país el proceso de nombramiento, duración del encargo y remoción tanto del Fiscal General como del Fiscal Anticorrupción, en caso de que esta normativa sufriera algún cambio, no representaría variaciones en el resultado del indicador de independencia a aplicarse, a menos que se presentará una reforma a dicho artículo de la Constitución.

⁴⁶ La descripción detallada de cada una de las variables se encuentra en el apartado “Anexo I”.

Variable	Escala	Fiscal General de la República (FGR)		Fiscal Anticorrupción (FA)	
		Características	Calif.	Características	Calif.
Nombramiento	A) Lo realiza un órgano: 0 B) Lo realizan dos o más órganos: 1	De acuerdo al Art.102 CPEUM: 1) El Senado integra una lista de al menos diez candidatos aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Ejecutivo Federal. 2) El Ejecutivo formula una terna y la enviará al Senado. III. El Senado, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Fiscal General con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo de diez días.	1	El Art.102 CPEUM señala que el FA será nombrado o removido por el FGR, esta decisión podrá ser objetada por voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado, en el plazo que fije la ley; si este no se pronuncia en el plazo fijado se entenderá que no tiene objeción.	0
Duración en el cargo en relación de quién los nombra	A) Menor: 0 B) Mayor :2	Art.102 CPEUM: El Fiscal General durará en su encargo nueve años.	2	No se especifica, queda a designio del FGR.	0
Proceso de remoción ¿Quién lo inicia?	A) Poder ejecutivo : 0 B) Mayoría simple en alguna Cámara: 1 C) Mayoría Calificada en alguna Cámara: 2	Art.102 CPEUM: El FG podrá ser removido por el Ejecutivo por las causas graves que establezca la ley. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, si este no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción.	0	Aplica el Art. 102 CPEUM citado en la parte superior de la columna.	0
Número de magistrados definido en la constitución	A) No: 0 B) Sí: 1	No aplica	N/A	No aplica	N/A
Puntuación Total		3		0	

Tabla 2 (elaboración propia).

Variable	Escala	Tribunal Federal de Justicia Administrativa			
		Magistrados de la Tercera Sección		Magistrados de las Salas Regionales Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas	
		Características	Puntuación	Características	Puntuación
Nombramiento	A) Lo realiza un órgano: 0 B) Lo realizan dos o más órganos: 1	Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (LOTFJA) señala en su art. 43 que serán designados por el Presidente y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado o, en sus recesos, por la Comisión Permanente".	1	LA LOTFJA en su Artículo 43 señala que serán designados por el Presidente y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado o, en sus recesos, por la Comisión Permanente.	1
Duración en el cargo en relación de quién los nombra	A) Menor: 0 B) Mayor :2	LOTFJA Artículo 43"(..) Durarán en su encargo quince años improrrogables".	2	LOTFJA Artículo 43"(..) Durarán en su encargo diez años"	2
Proceso de remoción	A) Poder ejecutivo : 0 B) Mayoría simple en alguna Cámara: 1 C) Mayoría Calificada en alguna Cámara: 2	LOTFJA Artículo 44. "Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos (...) previo procedimiento seguido ante la Junta de Gobierno y Administración y resuelto por el Pleno de la Sala Superior"	.5	LOTFJA Artículo 44. "Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos (...) previo procedimiento seguido ante la Junta de Gobierno y Administración y resuelto por el Pleno de la Sala Superior"	.5
Número de magistrados definido en la constitución	A) No: 0 B) Sí: 1	No se encuentra definido en el texto constitucional	0	No se encuentra definido en el texto constitucional.	0
Puntuación Total		3.5		3.5	

Tabla 3 (elaboración propia).

2.3. Comentarios a la aplicación del Índice de Independencia de *lure* al cargo de Fiscal General de la República.

El proceso de nombramiento es calificado de manera favorable, ya que intervienen dos autoridades, sin embargo, vale la pena analizarlo a detalle, pues se prevén algunos efectos adversos que el índice no logra captar. Además de mencionar que en el procedimiento interviene el ejecutivo y un órgano colegiado (el Senado de la República), es importante detectar ¿quién hace qué? y si existe el poder de veto entre actores.

En referencia al orden de intervenciones de cada actor, es claro que el que cuenta con mayor incidencia, es el que determina el universo de candidatos que participarán (quien hace la lista inicial), por lo que es considerado como un aspecto positivo que en este caso el órgano más plural, - el Senado- sea quien lleve a cabo dicha tarea. Lo anterior contrarresta la participación del ejecutivo en el proceso, ya que a pesar de que interviene en la segunda fase, acotando aún más la lista final en la que se basará el Senado para designar al Fiscal General, no contará con la misma ventaja para elegir con toda holgura los perfiles más afines a él, como en el caso en el que iniciara el proceso.

La figura de veto entre actores, no es contemplada en el proceso, ya que en el caso de que cualquiera de los dos órganos participantes no cumpla con su función dentro de los plazos fijados, pasará bajo la responsabilidad del otro culminar con la labor⁴⁷. La razón principal por la que se suprime el veto en este tipo de decisiones es para evitar que una motivación política en particular pueda paralizar todo el proceso⁴⁸.

⁴⁷ En la versión completa de la tabla analizada que se encuentra en el apartado de Anexo I, se incluye toda la información relativa a las medidas anti- veto que establece la Ley.

⁴⁸ En el caso del Presidente por ejemplo, no regresar la terna al Senado, por considerar que no incorpora perfiles afines a sus intereses. En el caso del Senado, no realizar la lista de los 10 candidatos o no designar al Fiscal General, por intereses partidistas.

Para este caso en particular, el veto puede resultar riesgoso para la independencia política del Fiscal, ya que por su naturaleza colegiada, el Senado es el que cuenta con mayor dificultad para tomar una decisión, aún más cuando requiere una votación de dos terceras partes. La desventaja mencionada se hace más visible si planteamos el peor escenario: Si el Senado no logra acordar la lista inicial de los candidatos al cargo en un plazo de diez días, el ejecutivo podrá conformar libremente la terna –además de nombrar a un Fiscal General Provisional-, peor aún: si el Senado después de diez días de recibir la terna, no logra acordar una decisión avalada por la mayoría calificada, será el Presidente quien termine eligiendo de la terna que él mismo elaboró, al Fiscal General.

De lo anterior se desprende que a pesar de que la ley establece un proceso de nombramiento en el que participan dos órganos, y en el que aparentemente el Senado cuenta con mayor peso en la decisión (al elaborar la lista inicial y designar finalmente al Fiscal General), contradictoriamente podría permitir una designación directa por parte del ejecutivo si no se logra un consenso mayoritario en el Senado.

Lo anterior es especialmente grave, sobre todo si se toma en cuenta que esta podría ser una realidad poco distante. Actualmente el Senado se encuentra conformado de la siguiente manera: 59 integrantes del Partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), 24 del Partido Acción Nacional (PAN), 15 del Partido Revolucionario Institucional (PRI), 7 del Partido Movimiento Ciudadano (MC), 6 del Partido del Trabajo (PT), 6 del Partido Verde Ecologista (PVEM), 5 del Partido de la Revolución Democrática (PRD), 5 del Partido Encuentro Social (PES) y un Senador sin partido⁴⁹.

De acuerdo a la conformación mencionada y partiendo del supuesto que para cualquiera de las fases en las que participa el Senado estuvieran

⁴⁹ SENADO DE LA REPÚBLICA. “Integración”. (Página Web) 2018.
<http://www.senado.gob.mx/64/senadores/integracion>. 12 de noviembre de 2018.

presentes todos los miembros⁵⁰, se requeriría que 85 senadores emitieran su voto aprobatorio. Lo anterior resulta complicado por la conformación y polarización partidista presente en dicha Cámara, prueba de ello es precisamente el resultado de votaciones del “Proyecto de Decreto por el que se crea la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República”, que se llevó a cabo el jueves 15 de noviembre de 2018⁵¹ y que dejó clara la postura de los distintos grupos parlamentarios, a continuación se presenta:

Tabla 4

	FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN	TOTAL
MORENA	48 ⁵²	0	0	48
PAN	0	19	0	19
PRI	0	10	0	10
MC	1	3	0	4
PRD	0	4	0	4
PT	4	0	0	4
PES	4	0	0	4
PVEM	4	0	0	4
SIN GRUPO	0	1	0	1
TOTAL	61	37	0	98

Tabla elaborada con información del Senado de la República⁵³

⁵⁰ El artículo 102 de la CPEUM señala que tanto para la conformación de la lista inicial de candidatos como para la designación del Fiscal General se requiere la votación aprobatoria de 2 terceras partes de los miembros presentes de la Cámara.

⁵¹ SENADO DE LA REPÚBLICA. “Votaciones”. (Página Web) 2018. <http://www.senado.gob.mx/64/votacion/3220>. 20 de noviembre de 2018.

⁵² Se detectaron tres errores en la tabla de resumen de votaciones extraída de la página del Senado., por lo que se contrastó con la información de los votos desagregados y se procedió a las siguientes correcciones: 1) se sustituyó el nombre del PT que se encontraba repetido por el del PES (ambos partidos tuvieron el mismo número de representantes presentes y además votaron de manera igual). 2) se cambió el número de 47 a 48 votos a favor por parte de MORENA, ya que la tabla no había contabilizado la votación de un miembro. 3) Se eliminó el voto a favor del senador sin grupo parlamentario, en la tabla original se mostraba como si éste hubiera votado a favor y en contra, verificando la información se corroboró que el senador en cuestión votó en contra.

⁵³ *Ibidem*.

Tal como se observa en la tabla, hubo una división muy clara al momento de la votación, por una parte todos los miembros presentes de MORENA, PT, PES y el PVEM (y solo un miembro del partido MC) votaron a favor del proyecto, y en contraparte todos los miembros del PAN, PRD, PRI y casi en su totalidad de MC, votaron en contra.

Los argumentos planteados en la sesión provenientes tanto del bando a favor como del bando en contra, permiten entender aún más el nivel de polarización presente en la discusión⁵⁴, así como advierten la escasa probabilidad de que a futuro- a menos que se plantee una reforma constitucional al artículo 102 antes de que se designe al Fiscal General de la República, lo cual es muy poco probable- se logren acuerdos de mayoría calificada relacionados con el tema, lo que aumentaría la posibilidad de que se presentará el peor escenario anteriormente planteado en el que en la designación del Fiscal General únicamente intervenga el Ejecutivo, y con ello se extermine una garantía de diseño institucional esencial para la independencia política del Fiscal General.

En relación a la duración del encargo del Fiscal General, se cumple con el requerimiento de que sea superior al período de quien lo designa, en este caso en relación con el Senado y con el Presidente de la República.

El proceso de remoción planteado por la Constitución se calificó con 0 puntos, ya que aunque aparentemente contempla la participación tanto del Ejecutivo como del Senado, no se requiere de la aprobación de este último para tomar la decisión. Retomando el argumento que se explicó en el análisis del nombramiento, nos podríamos enfrentar a un escenario en el que si el Presidente de la República decide realizar una remoción arbitraria del Fiscal

⁵⁴ El principal argumento en contra esgrimido por los opositores al proyecto fue precisamente el diseño institucional previsto para la designación del Fiscal General de la República, para mayor detalle remitirse a la versión estenográfica de la sesión: SENADO DE LA REPÚBLICA. "Versiones Estenográficas". (Página Web) 2018. http://www.senado.gob.mx/64/version_estenografica/2018_11_15/1929. 20 de noviembre de 2018.

General y cuenta con una mayoría a fin en el Congreso (como en la actualidad), podrá llevarlo a cabo sin problema.

En términos formales, el nombramiento del Fiscal General obtiene 3 de los 5 puntos que brinda el indicador de independencia, (no aplica la variable número de jueces), es decir, que se cumple en un 60% con el diseño recomendado por el autor del instrumento, sin embargo, los resultados del análisis cualitativo arrojan resultados más desalentadores. El actual diseño institucional formal posibilita una designación y una remoción directa del Fiscal General de la República por parte del Ejecutivo, lo cual despoja de cualquier garantía de seguridad laboral e incentivos para desarrollar una labor independiente de procuración de justicia al Fiscal en cuestión. En este escenario resulta de poca o nula importancia la duración del encargo (que el autor contempla como variable más importante en el análisis).

2.4. Comentarios a la aplicación del Índice de Independencia de *lure* al cargo de Fiscal Especializado en el Combate a la Corrupción.

La puntuación tanto del proceso de nombramiento como del de remoción del Fiscal Anticorrupción es de 0 puntos, toda vez que el Fiscal General es el único actor facultado para tomar ambas decisiones. A pesar de que el Fiscal General es el titular de un ente constitucional autónomo, este hecho no extingue la posibilidad de que actúe representando intereses particulares, principalmente si deviene de un sistema que posibilita que el ejecutivo realice de manera exclusiva su designación y remoción⁵⁵.

Es importante mencionar que la norma establece que tanto para el nombramiento como para la remoción del Fiscal Anticorrupción, el Senado cuenta con la facultad de objetar dichas acciones, sin embargo, tal como se señaló en el caso de remoción del Fiscal General de la República, esta

⁵⁵ En el escenario que se planteó en el apartado anterior.

herramienta puede resultar inútil en los casos en los que una cámara tenga una composición mayoritaria afín al Ejecutivo.

El análisis de las normas planteadas nos permite observar una falta de comprensión de la labor del Fiscal Anticorrupción por parte del poder legislativo, ya que claramente este último ideó en el caso del nombramiento del Fiscal General un proceso que contempló pesos y contrapesos (independientemente de su efectividad en la práctica) para garantizar su independencia, mismo que no se observa en el proceso de nombramiento del Fiscal Anticorrupción. Lo anterior resulta especialmente grave si se toma en cuenta que ambas figuras deben contar al menos con las mismas garantías institucionales de independencia por la naturaleza de sus funciones.

Dadas las condiciones de nombramiento y remoción planteadas, resulta de poca trascendencia para el análisis de independencia determinar si es mayor o menor la duración del cargo del Fiscal Anticorrupción en relación a la de la autoridad que lo designa, sin embargo, para efectos de evaluar la comprensión o intencionalidad del poder legislativo al elaborar la norma analizada, resulta muy ilustrativo observar que ni siquiera se establece un período fijo para la gestión del Fiscal Anticorrupción. Una vez explicadas a detalle las características que evalúa el indicador de independencia de *iure* sobra decir que la puntuación calculada en este caso es de 0.

2.5. Comentarios a la aplicación del Índice de Independencia de *iure* a los cargos de Magistrado de la Tercera Sección y Magistrado de las Salas Regionales Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas.

El nombramiento de los magistrados de la Tercera Sección del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) obtiene la puntuación más alta del indicador, ya que contempla la participación del Presidente de la República y del Senado, este primero es quien propone y las dos terceras partes de los miembros presentes de la cámara serán las encargadas de ratificar. A pesar

de que en este caso el Ejecutivo es quien define al candidato, se considera favorable que el Senado tenga poder de veto, ya que en caso de que detecte que el actor propuesto no cuenta con las características idóneas (en términos de experiencia o independencia por ejemplo), podrá impedir que desempeñe el cargo.

Por lo que refiere a la duración del cargo, la Constitución especifica que podrá desempeñarlo por quince años, por lo que se cumple la condición de que sea un período más largo en comparación del establecido para las autoridades que lo nombran. En el caso de la remoción, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa contempla que dicho procedimiento será resuelto por el Pleno de la Sala Superior de este Tribunal. El indicador utilizado no prevé una puntuación para este caso, sin embargo, se le asignó una calificación de .5 toda vez que resulta más recomendable a que lo remueva el ejecutivo (0 puntos), pero menos apropiado a que lo deponga un órgano externo colegiado (alguna cámara por mayoría simple: 1 punto o por mayoría calificada: 2 puntos).

Por último, encontramos que el número de magistrados de la Tercera Sección no se contempla en la Constitución, por lo que se califica con 0 puntos esta dimensión, sin embargo es importante mencionar que en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa sí se establece.

La calificación global de independencia de *iure* obtenida para este caso es de 3.5 puntos de 6, es decir que cumple en un 60% con el diseño planteado por el autor.

Por lo que respecta al análisis de nombramiento, duración en el cargo, remoción y definición de número de magistrados de la Salas Regionales Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas dentro de la Constitución, el resultado del indicador es igual al de los Magistrados de la Tercera Sección, toda vez que las características de las variables son prácticamente iguales salvo una muy importante excepción que no logra captar el indicador y que nos remite al proceso de nombramiento.

La LOTFJA en su artículo 43 establece que los Magistrados en cuestión serán designados por el Presidente de la República y ratificados únicamente por la mayoría de los miembros presentes del Senado de la República. Lo anterior representa una gran amenaza a la independencia del cargo, ya que en los casos en los que el ejecutivo cuenta con mayoría en la cámara podrá libremente nombrar a un magistrado a fin.

CAPÍTULO 3. PROPUESTA: LA APLICACIÓN DEL INDICADOR DE *IURE* COMO HERRAMIENTA DE ANÁLISIS DE LA INDEPENDENCIA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.

En el apartado anterior se detectaron algunas dificultades del índice para captar de manera precisa posibles implicaciones de la norma sobre el funcionamiento del Sistema Anticorrupción. En el análisis de la variable *nombramiento*, el indicador deja de lado aspectos fundamentales como la naturaleza de los órganos que participan en la designación. La importancia de lo anterior no es menor, ya que nos podemos topar con modelos que incluyan numerosos actores que intervengan en el proceso, pero que representen intereses restringidos que terminarán por afectar el margen de independencia con el que se podrá desempeñar la autoridad a designar.

Resulta poco preciso calificar de la misma manera un nombramiento que fue realizado por dos o más órganos provenientes del mismo poder como otro en el que participa por ejemplo una asociación civil o un cuerpo técnico de profesionales. Al respecto Figueroa menciona que, en la medida en la que se ideen procedimientos de designación más abiertos en los que se incluya la participación de la sociedad civil (y no solo la de los órganos políticos), se generarán mayores incentivos para que el actor nombrado “se preocupe menos por desafiar a las autoridades que lo eligieron”⁵⁶.

Otro elemento de evaluación que no contempla el indicador, es el que refiere a la intervención que tiene cada órgano (en el caso en el que participe más de uno) en el proceso de nombramiento, es decir, qué le toca hacer a cada uno. En términos de diseño institucional, el escenario menos favorable, es aquel en el que interviene

⁵⁶ Ríos-Figueroa, Julio “Instituciones para la justicia constitucional en América Latina”, en Helmke, Gretchen y Julio Ríos Figueroa (coords.). *Tribunales Constitucionales en América Latina*. México, Poder Judicial de la Federación, 2010, pp 64-65.

algún actor que no es de naturaleza colegiada⁵⁷ y que se podría ver afectado directamente por la labor de la persona que va a designar.⁵⁸

De acuerdo a lo anterior, la figura menos indicada para participar en el proceso es el poder ejecutivo, sin embargo, existen diversos modelos de nombramiento que prevén su participación con menor o mayor influencia, prueba de ello son por ejemplo los procesos de nombramiento para el Fiscal General de la República y para el Fiscal General en el Estado de Querétaro.

Como se señaló con anterioridad, en el nombramiento del Fiscal General de la República participa de manera inicial el Senado elaborando una lista que envía al ejecutivo y este a su vez la regresa resumida y a manera de terna para que el Senado realice la designación final. Para el caso del nombramiento del Fiscal General del Estado de Querétaro, el orden es inverso ya que de acuerdo la Constitución local el proceso se estructura de la siguiente manera:

“ (..) I. El titular del ejecutivo someterá a consideración de la Legislatura del Estado una terna de candidatos. II. La legislatura designará a quien deba ocupar el cargo, previa comparecencia de las personas propuestas “⁵⁹

Resulta evidente que el diseño que le da mayor influencia al ejecutivo en la designación del Fiscal General es el planteado para el estado de Querétaro, ya que le permite delimitar el universo de candidatos y con ello evitar que pudiera ocupar el cargo alguien que pudiera resultar adverso a sus intereses.

⁵⁷ Y que por principio representa menores intereses en comparación a un órgano colegiado.

⁵⁸ En este supuesto se encuentran todos los órganos gubernamentales, para nuestro caso de análisis implica que las propias autoridades designan a su vigilante

⁵⁹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, 2018, artículo 30 bis.

En concordancia con esta última consideración, el IMCO⁶⁰ elaboró una clasificación de autonomía de los órganos de procuración de justicia en las 32 entidades federativas con respecto al ejecutivo, basándose precisamente en un análisis del proceso de nombramiento y de remoción del titular de dicha institución. La clasificación contempla 3 categorías que califica de la siguiente manera: 1) Calificación de 100% para las entidades que establecen mecanismos de selección con un equilibrio de poderes, 2) 50% para las que a pesar de que incorporan al poder legislativo siguen dotando de mayor influencia al ejecutivo en la designación y remoción, y 3) 0% para las que permiten que el ejecutivo sea la única autoridad que participa en ambos procesos, a continuación se muestran los resultados.

Tabla 5

Entidad	Categoría	Puntuación
1) Baja California	La estructura permite que el ejecutivo libremente designe y remueva al titular	0%
1) Campeche, 2) Chihuahua, 3) Colima, 4) Durango, 5) Guanajuato, 6) Hidalgo, 7) Michoacán, 8) Morelos, 9) Nuevo León, 10) Oaxaca, 11) Querétaro, 12) San Luis Potosí, 13) Sinaloa, 14) Tabasco, 15) Tamaulipas y 16) Yucatán.	Se establecen algunos filtros que involucran al Congreso, pero el Ejecutivo sigue siendo un actor fundamental en su designación o remoción	50%
1) Baja California Sur, 2) Ciudad de México, 3) Chiapas, 4) Coahuila, 5) Estado de México, 6) Guerrero, 7) Jalisco, 8) Nayarit, 9) Puebla, 10) Quintana Roo, 11) Sonora, 12) Tlaxcala, 13) Veracruz, 14) Zacatecas y 15) Aguascalientes.	Se establecen mecanismos de selección con un equilibrio de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo o (si aplica) se establece como Órgano Constitucional Autónomo Local	100%

Tabla elaborada con información del IMCO⁶¹

⁶⁰ IMCO. "Semáforo Anticorrupción: Monitoreo de los Sistemas Locales Anticorrupción". (Base de datos) 2018. <http://semaforoanticorrupcion.mx/#!/semaforo-de-la-reforma-constitucional/> 12 de noviembre de 2018. Como parte de sus labores de seguimiento del Sistema Anticorrupción en nuestro país, el IMCO realiza el proyecto "Semáforo Anticorrupción" que analiza el nivel de implementación del mismo en todas las entidades a través del monitoreo de 41 variables, entre ellas la que se presenta en este apartado.

⁶¹ *Ibidem*.

Si bien la información presentada no contempla todas las variables que el indicador de independencia de *iure* comprende, nos permite tener un panorama más o menos claro del contexto de independencia en el que se desenvuelven los sistemas anticorrupción locales.

Como se observa, en ninguna normativa estatal se contempla la participación de algún órgano que pudiera representar a la sociedad civil en el proceso de nombramiento de actores cuya labor resulta clave para el funcionamiento del sistema, ello da prueba de un modelo de lucha contra la corrupción contradictorio, que por una parte se esfuerza por demostrarle a la sociedad que es tomada en cuenta, ya que existe un organismo en el seno de este sistema (el Comité de Participación Ciudadana que por cierto cuenta con la facultad de hacer recomendaciones no vinculantes) que la representa y que además preside a otro órgano (el Comité Coordinador), pero que aún no tiene la intención de incorporarla en la toma de decisiones de mayor relevancia como lo es la designación de los Fiscales o Magistrados relacionados con la materia.

Para efectos de homologar el análisis del diseño institucional nacional con el panorama local, se muestra la aplicación de la clasificación del proceso de nombramiento y remoción planteada por el IMCO a los casos de Fiscal General de República, Fiscal Anticorrupción y al de los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Tabla 6

Cargo	Clasificación	Puntuación
1) Fiscal General de la República, 2) Magistrados de la Tercera Sección y 3) Magistrados de las Salas Regionales Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas	Se establecen algunos filtros que involucran al Congreso, pero el Ejecutivo sigue siendo un actor fundamental en su designación o remoción	50%
Fiscal Anticorrupción (FA)	Se establecen algunos filtros que involucran al Congreso, pero este último no es el actor fundamental en la toma de decisión	50%

Elaboración propia.

Los resultados de la aplicación del criterio mencionado dejan ver que la lógica del diseño nacional se adhiere a la predominante a nivel local, en donde 16 entidades dan mayor influencia al poder ejecutivo tanto en el proceso de nombramiento como en el de remoción. La calificación de 50% de independencia obtenida en el diseño del cargo del Fiscal General se explica por las características del proceso de remoción, ya que a pesar de que en su nombramiento cuenta con mayor influencia el Senado, en el proceso de remoción predomina el Ejecutivo.

Por lo que refiere a los Magistrados tanto de la Tercera Sección como los de las Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas, la explicación es la misma, en ambos casos el ejecutivo es quien los propone y el Senado tiene la opción de ratificar o no ratificar, a pesar de que este último tiene la última palabra, será el ejecutivo quien siempre defina al que desempeñará el cargo.

Para el análisis del Fiscal Anticorrupción se replanteó la clasificación original, ya que en este caso, el ejecutivo no participa de manera directa ni en su nombramiento ni en su remoción, sin embargo, el senado tampoco desempeña un papel predominante en ninguno de los dos procesos, ya que el Fiscal General es el que toma las decisiones, es por esto que finalmente se le asigna una puntuación de 50%.

La contrastación de las herramientas de análisis, nos permitió explorar dos dimensiones, una cuantitativa que se enfoca en el número de actores y otra más cualitativa que centra su atención en captar el poder de influencia con el que cuenta cada actor que interviene tanto en el proceso de nombramiento como en el de remoción. Sin duda, la aplicación conjunta de ambas mediciones resulta esencial al momento de evaluar un sistema con una diversidad institucional tan amplia como la que caracteriza a nuestro país.

Con respecto al análisis de la duración en el cargo, el indicador de independencia de *iure* evalúa la presencia o ausencia de un modelo transexenal, más que una duración prolongada *per se*. En relación a este tema

se han pronunciado diversos colectivos de la sociedad civil entre los que destaca el movimiento *#Fiscalía que sirva*, que afirma que para efectos de garantizar la independencia del Fiscal General de la República, no es necesario establecer un mandato de 9 años, sino garantizar que este trascienda al del ejecutivo (al asegurar que se elija después de que entre en funciones el ejecutivo), por lo anterior proponen reducir la duración para dicho cargo a 6 años⁶².

Definir cuando una temporalidad en el cargo resulta excesiva –como en este caso- o insuficiente, no es tarea sencilla, ya que implica establecer de manera arbitraria valores ideales que respondan a interrogantes tan básicas cómo ¿por qué un período de 6 años es considera idóneo y uno de 9 años poco apropiado?

La cuestión planteada se hace más compleja al considerar que la duración en el mandato también se relaciona con la estabilidad de un sistema, el reto en términos de diseño institucional en este caso radica en encontrar un equilibrio entre los dos extremos de la balanza, por una parte evitar establecer cargos prolongados que permitan el establecimiento de cotos de poder y por otra cargos tan breves que propicien incertidumbre y discontinuidad al interior del sistema.

La metodología de análisis comparado resulta una herramienta útil para responder a las interrogantes planteadas, por ello retomamos el trabajo “Estándares Internacionales Sobre la Autonomía de los Fiscales y Las Fiscalía⁶³” que analiza –entre otros aspectos- la duración en el cargo del Fiscal

⁶² #VamosPorUnaFiscalíaQueSirva. “Reforma Constitucional sobre el Modelo de la Fiscalía General de la República.” (Documento web) 2017. p.28. http://fundacionjusticia.org/cms/wp-content/uploads/2017/09/DictamenCiudadano_06SEP2017_VF.pdf 17 de noviembre de 2018.

⁶³ Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho. “Estándares Internacionales sobre la Autonomía de los Fiscales y las Fiscalías”. (Documento web) 2017. p.28. http://www.dplf.org/sites/default/files/estandares_fiscales_diagramacion_v3.pdf 19 de noviembre de 2018.

General en 9 países latinoamericanos (entre ellos México). De acuerdo al estudio mencionado, Perú y Salvador establecen 3 años de gestión para el Fiscal General, Guatemala y Colombia 4 años, Honduras 5 años, Bolivia y Ecuador 6 años, Chile 8 años y México 9 años.

Como podemos observar la duración en el cargo del Fiscal General en México representa casi el doble de la duración promedio del grupo (5 años). Aún con estos resultados, no podemos aseverar la inconveniencia del período previsto en nuestro país, para ello tendríamos que contar con mayor evidencia empírica que probará la correlación inversa entre tiempo en el encargo y desempeño.

A continuación se abordarán algunas variables que no contempla el indicador aplicado, pero que se considera influyen en los niveles de independencia de los actores analizados.

La reelección

De acuerdo al estudio "Diseño constitucional y estabilidad judicial en América Latina"⁶⁴, en el que se analiza las condiciones institucionales en las que se desempeñan los jueces de las cortes supremas y de los tribunales constitucionales de 17 países latinoamericanos, se detectan las siguientes modalidades de mandato: 1) mandato vitalicio, 2) mandato fijo con reelección automática, 3) mandato fijo con reelección implícita (no se prohíbe), 4) mandato fijo sin reelección y 5) mandatos no definidos o provisionales.

Con respecto a la reelección se pronuncia la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que señala que

"es preferible que las y los operadores no estén sujetos a procedimientos de reelección o ratificación, especialmente cuando la posibilidad de confirmar en el cargo o no al operador de justicia puede ser discrecional (...) un operador de justicia que pretenda ser reelegido o ratificado en sus

⁶⁴ LARA-BORGES Oswald, Andrea CASTAGNOLA y Aníbal PERÉZ-LIÑÁN. "Diseño constitucional y estabilidad judicial en América Latina, 1900-2009". Política y Gobierno, vol. XIX, no. 1, 2012, pp. 3-18.

funciones, corre el riesgo de comportarse de tal modo que obtenga el apoyo de la autoridad encargada de tal decisión, o de que su comportamiento se perciba de este modo por los justiciables”⁶⁵

Por lo anterior, la recomendación emitida por este órgano es la de privilegiar en cualquier diseño institucional “un único nombramiento por un período determinado que asegure la permanencia en el cargo por el tiempo o condición señalada⁶⁶”.

Para el caso del fiscal General, del Fiscal Anticorrupción y de los Magistrados de la Tercera Sección, la ley no define pero tampoco prohíbe la posibilidad de reelección en los cargos, caso contrario de los Magistrados de las Salas Regionales Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, que se encuentran impedidos por ley a ser ratificados por un segundo período.⁶⁷

Perfil del candidato

Un aspecto sustancial que no aborda el indicador de independencia de *iure* es el perfil de los candidatos, al respecto es importante mencionar que

“Los atributos que lo componen deben diferenciarse claramente de los requisitos mínimos para acceder al cargo, pues se trata de parámetros distintos (...) Los requisitos mínimos (como la edad mínima, la profesión de abogado, la antigüedad en el ejercicio de la profesión en sus distintas modalidades y otras exigencias similares) funcionan como un parámetro objetivo de control negativo, ya que cumplen la función de descartar a

⁶⁵ CIDH. “Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas”. (Documento web) 2013, p.38. <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/Operadores-de-Justicia-2013.pdf>, 5 de noviembre de 2018.

⁶⁶ *Ídem*, p. 37.

⁶⁷ La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en su artículo 43 establece que los Magistrados de las Salas Regionales “Durarán en su encargo diez años, al cabo de los cuales podrán ser ratificados por una sola ocasión para otro periodo igual, excepción hecha de los Magistrados de las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, cuyo nombramiento en ningún caso podrá ser prorrogable”.

quienes no pueden acceder al cargo (...) El perfil contiene la descripción de un funcionario ideal que posee ciertas capacidades y cualidades personales –como- alta calidad moral, independencia, conocimiento legal sobresaliente, trayectoria democrática experiencia y conocimiento del sistema de justicia penal, y conocimiento de los principales desafíos del sistema de procuración de justicia (...)”⁶⁸

Para el caso del Fiscal General de la República, se establece en la Constitución Política de nuestro país principalmente requisitos mínimos⁶⁹, mientras que no se menciona nada referente al perfil del Fiscal Anticorrupción. En la iniciativa de creación de la Ley Orgánica de la Fiscalía General (recién aprobada por el senado como cámara de Origen) se contemplan algunos aspectos adicionales como el desarrollo del concepto *buena reputación* (mencionado en la Constitución) definido a través de dos elementos: “El objetivo, que se refiere a la calidad profesional relevante, trayectoria en el servicio público o en el ejercicio de la actividad jurídica, y el subjetivo, que se refiere a la honorabilidad, alta calidad técnica, compromiso con valores democráticos, independencia y reconocimiento social”.⁷⁰

Por lo que refiere al Fiscal Anticorrupción, la iniciativa le requiere los mismos requisitos mínimos que el Art. 102 Constitucional contempla para el Fiscal General, así como una *buena reputación* bajo los supuestos anteriormente mencionados. Como se puede observar en ambos casos la normativa se enfoca en especificar requisitos mínimos, mientras que desarrolla escasamente y de manera ambigua algunos indicios de lo que podríamos considerar como una descripción de perfil.

⁶⁸ Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho. “Estándares Internacionales sobre la Autonomía de los Fiscales y las Fiscalías”. (Documento web) 2017. p.18.

http://www.dplf.org/sites/default/files/estandares_fiscales_diagramacion_v3.pdf 19 de noviembre de 2018.

⁶⁹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, 2018, artículo 102 “Para ser Fiscal General de la República se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso”.

⁷⁰ MÉXICO: Iniciativa Con Proyecto De Decreto por el que se crea la Ley Orgánica De La Fiscalía General de la República, 15 noviembre de 2018, artículo 17.

Algo similar sucede en el caso de los magistrados (tanto de la tercera sección como de la sala especializada), ya que se plantean requisitos de nacimiento, edad, profesión, experiencia, entre otros, sin embargo se menciona de manera menos precisa áreas de conocimiento requeridas para el cargo.⁷¹

Llama la atención que en ninguno de los casos analizados se restrinja el acceso al cargo en razón de “cierto tipo de relaciones –personales, profesionales, o de otra índole- que, si bien por sí mismas y de manera generalizada no conllevan una falta de autonomía, sí suponen un riesgo que se pretende evitar y que justifica la regulación de una exclusión general”.⁷²

Por la naturaleza de las funciones a desempeñar por parte del Fiscal General, del Fiscal Anticorrupción y de los Magistrados, se esperaría que tuvieran restricciones similares para ejercer el cargo, como las establece la Constitución para los siguientes casos:

⁷¹ MÉXICO: Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, 2016, Artículo 45 “Son requisitos para ser Magistrado los siguientes: I. Ser mexicano por nacimiento; II. Estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos; III. Ser mayor de treinta y cinco años de edad a la fecha del nombramiento; IV. Contar con buena reputación y haberse distinguido por su honorabilidad, competencia y excelencia profesional en el ejercicio de la actividad jurídica; V. Ser licenciado en derecho con título registrado, expedido cuando menos diez años antes del nombramiento, y VI. Contar como mínimo con ocho años de experiencia en materia fiscal, administrativa o en materia de fiscalización, responsabilidades administrativas, hechos de corrupción o rendición de cuentas.

⁷²Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho. “Estándares Internacionales sobre la Autonomía de los Fiscales y las Fiscalías”. (Documento web) 2017. p.21.
http://www.dplf.org/sites/default/files/estandares_fiscales_diagramacion_v3.pdf 19 de noviembre de 2018.

Tabla 7

Cargo	Artículo CPEUM	Extracto
Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Art. 95	"No haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo al día de su nombramiento (...)"
Comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica.	Art. 28	
Presidente y Consejeros del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.	Art. 26	"... no –deberán- pertenecer a algún partido político o haber sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular.
Auditor Superior de la Federación.	Artículo 79	"...Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia"
Titular de organismo descentralizado a cargo de la función conciliatoria en materia laboral.	Artículo 123	"El nombramiento deberá recaer en una persona (...) que no haya ocupado un cargo en algún partido político, ni haya sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular en los tres años anteriores a la designación..."
Presidente y Consejeros del Instituto Nacional Electoral.	Artículo 41	"(...) no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y los no remunerados que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia(...) Quienes hayan fungido como consejero Presidente, consejeros electorales y Secretario Ejecutivo no podrán desempeñar cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado, de dirigencia partidista, ni ser postulados a cargos de elección popular, durante los dos años siguientes a la fecha de conclusión de su encargo"

Elaborada con información extraída de la CPEUM.

Como se puede observar, la normativa que se propone establecer los perfiles del Fiscal General, del Fiscal Anticorrupción y de los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa, es prácticamente nula,⁷³ lo anterior representa un grave

⁷³ En los términos mencionados con anterioridad, ya que plantean principalmente requisitos mínimos para poder desempeñar el cargo.

error de diseño institucional, ya que abre la puerta a procesos de designación basados en criterios discrecionales. Aunado a lo anterior, la falta de previsiones de la norma para evitar actores en funciones con posibles conflictos de interés -que si se plantean en otros diseños institucionales de nuestro sistema- erosiona en gran medida la independencia de todo el sistema.

Conformación de las cámaras legislativas

Por último se detecta que otra variable relevante para el análisis -en los casos en los que interviene el ejecutivo y el legislativo en el proceso de nombramiento y/o en el de remoción- es la que aborda si existe o no un gobierno dividido, es decir, si el presidente cuenta con una mayoría afín en alguna Cámara. Si bien esta dimensión corresponde más a un análisis de facto que formal, es importante tomarla en cuenta, ya que como se observó en los estudios de caso analizados, pierde toda efectividad un diseño institucional que contempla como medida de contrapeso la inclusión de dos poderes en la toma de decisión, si uno de ellos se encuentra capturado por el otro.

Conclusiones

El análisis realizado permite percatarse de la importancia de evaluar atributos de un sistema a través de instrumentos de análisis formales que posibilitan hablar en este caso de grados de independencia de un sistema anticorrupción. La sistematización de características recomendables para un diseño institucional extraídas a partir de la observación empírica de sus efectos, facilita a los tomadores de decisiones plantear un modelo coherente con objetivos previamente establecidos.

Para el caso de los sistemas que ya cuentan con un diseño establecido como el Sistema Nacional Anticorrupción, resulta útil realizar una labor de reflexión de sus posibles efectos con el objetivo de impulsar y guiar las futuras reformas encaminadas a adecuar su funcionamiento para que cumpla con su principal objetivo que es el combate efectivo a la corrupción.

El uso del indicador de independencia de *iure* resultó imprescindible para llevar a cabo el presente estudio, sin embargo es importante tomar en cuenta sus limitaciones, la primera de ellas se explica por su naturaleza, ya que es un instrumento que evalúa exclusivamente la dimensión formal, por lo que se afirma que:

“si bien las normas o instituciones formales son importantes, no aseguran la independencia “real” (...) –además- el estudio de estos mecanismos no agota la cuestión de la independencia (..), porque la mayoría de estas previsiones pueden ser igualmente ignoradas, violadas o manipuladas y la información sobre la violación de las mismas sólo podrá obtenerse recogiendo datos sobre hechos o prácticas.⁷⁴”

Por lo anterior, resulta indispensable evaluar al Sistema Nacional Anticorrupción y a sus sistemas locales en práctica, para poder constatar qué tanto se cumplen o no las predicciones planteadas por la teoría, a partir de un análisis

⁷⁴ LINARES, Sebastián. “Independencia judicial: contextualización y medición” en Política y Gobierno, México, vol. XI, n.º 1, enero-agosto de 2004, p.112.

que incorpore a los denominados indicadores *de facto*. Lo anterior también nos permite detectar cómo interactúan las instituciones formales e informales y con ello determinar qué tipo de incentivos resultan adecuados para propiciar el comportamiento independiente de los actores que conforman a este sistema.

De la mano del análisis de la independencia del Sistema Nacional Anticorrupción, se encuentra el estudio de las características que garantizan las condiciones oportunas para su funcionamiento como lo son un presupuesto suficiente, capacidad de gestión y de organización.

Además de lo anterior, resulta imprescindible analizar el poder de decisión no solo por derecho sino también de hecho con el que cuentan los operadores de este sistema, ya que de nada sirve contar con un diseño que propicie un comportamiento independiente en sus actores pero que sus decisiones tengan escasa incidencia. De esta manera se establece la relación indisoluble entre independencia y poder, se considera que ambas son necesarias para garantizar un *enforcement* efectivo a las medidas de combate a la corrupción contempladas por el SNA.

Por último, se identifica la necesidad de seguir replicando este tipo de análisis a los sistemas anticorrupción locales por dos razones: 1) porque forman parte del Sistema Nacional Anticorrupción y 2) porque los efectos de sus diversos diseños institucionales resultan una fuente de información certera para establecer un acervo de *best practices* que nos ayuden a contar con referentes empíricos que no solo provengan de la experiencia internacional.

Bibliografía

a) Autores

Casar, María Amparo. "México: Anatomía De La Corrupción". (Documento web) 2015, p.50. https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf. 16 de junio de 2018.

DEL CASTILLO, Arturo. "Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas", en Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, Ciudad de México, no. 5, 2003, pp. 1-80.

DUSSAUGE, Mauricio. "¿De las "E's" a las "C's"? Reformas administrativas en el mundo, 25 años después", en CASAR, María Amparo (coord.). *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la Administración y de las Políticas Públicas*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2009, pp.413-452.

KAUFMANN, Daniel. "Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica", en Revista Perspectivas (Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile), Chile, vol. 3, núm. 02, 2000, p. 368.

LANZ Cárdenas, José. *La contraloría y el control interno en México, 2da edición*, Ciudad de México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1993, pp. 167-196.

LARA-BORGES Oswald, Andrea CASTAGNOLA y Aníbal PERÉZ-LIÑÁN. "Diseño constitucional y estabilidad judicial en América Latina, 1900-2009". *Política y Gobierno*, vol. XIX, no. 1, 2012, pp. 3-18.

LINARES, Sebastián. "Independencia judicial: contextualización y medición" en *Política y Gobierno*, México, vol. XI, n.º 1, enero-agosto de 2004, p.74.

Martínez, Edgar, y Juan Manuel Ramírez. "La corrupción y los costos de transacción -Una mirada desde la contratación estatal colombiana-". *Cuadernos de Administración*, no. 33. (Documento web) 2005, pp. 37-59 <https://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=225020324002> 20 de mayo de 2018.

REZZOAGLI, Bruno. "La Ubicación Institucional de las Agencias Anticorrupción: Un Debate Vigente" en Políticas Públicas, Santiago de Chile, vol. VIII, n.º 2, diciembre de 2015, pp. 1-15.

Ríos-Figueroa, Julio, y Jeffrey Staton. "An evaluation of cross-national measures of judicial independence". Journal of Law, Economics and Organization, vol. 30, n.º1, 2012, pp. 104-137

Ríos-Figueroa, Julio "Instituciones para la justicia constitucional en América Latina", en Helmke, Gretchen y Julio Ríos Figueroa (coords.). *Tribunales Constitucionales en América Latina*. México, Poder Judicial de la Federación, 2010, pp 47-85

ROSE-ACKERMAN, Susan. "Corrupción y economía global", en Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, España, núm. 10, abril de 1999, p.51.

SANTIVÁÑEZ Vivanco, Martín. "Agencias anticorrupción e independencia: ¿augures o arúspices? Una hoja de ruta para Latinoamérica". Revista del CLAD Reforma y Democracia, no. 56, 2013, pp. 4-5.

Sarsfield, Rodolfo. "Is Corruption A Path Dependent Process? Positive Feedback, Focal Points, And Illegal Behavior In Latin America", (ebook), 2012, https://www.researchgate.net/publication/256026682_Is_Corruption_a_Path_Dependence_Process_Focal_Point_and_Corrupt_Behavior, 6 de mayo de 2018

Schedler, Andreas (2000), "Neoinstitucionalismo", en Laura Baca Olamendi (coord.). *Léxico de la Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 472.

¹ VELÁSQUEZ Barrera, Julián. *Corrupción Y Descentralización: Una Mirada Desde El Neoinstitucionalismo*. Tesis de grado, Universidad Javeriana, Colombia, 2009, pp. 1-65.

b) Documentos institucionales

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES. "Las Agencias Anticorrupción en el Derecho comparado". (Documento web) 2012. http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Agencias_Anticorrupcion.pdf 30 de mayo de 2018.

¹CIDH. “Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas”. (Documento web) 2013, <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/Operadores-de-Justicia-2013.pdf>, 5 de noviembre de 2018.

Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho. “Estándares Internacionales sobre la Autonomía de los Fiscales y las Fiscalías”. (Documento web) 2017. p.28. http://www.dplf.org/sites/default/files/estandares_fiscales_diagramacion_v3.pdf 19 de noviembre de 2018.

IMCO. “Semáforo Anticorrupción: Monitoreo de los Sistemas Locales Anticorrupción”. (Base de datos) 2018. <http://semaforoanticorrupcion.mx/#!/semaforo-de-la-reforma-constitucional/> 12 de noviembre de 2018.

_____. “Índice de Percepción de la Corrupción”. (Documento web) 2017. http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/45206indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2016-via-transparencia-internacional/ 15 de mayo de 2018.

¹ INEGI. “Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015”. (Documento web) 2016. <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/encig/2015/>.

¹ Casar, María Amparo. “México: Anatomía De La Corrupción”. (Documento web) 2015, p.42 https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf. 16 de junio de 2018.

SENADO DE LA REPÚBLICA. “Integración”. (Página Web) 2018. <http://www.senado.gob.mx/64/senadores/integracion>. 12 de noviembre de 2018.

_____. “Versiones Estenográficas”. (Página Web) 2018. http://www.senado.gob.mx/64/version_estenografica/2018_11_15/1929. 20 de noviembre de 2018

_____. “Votaciones”. (Página Web) 2018. <http://www.senado.gob.mx/64/votacion/3220>. 20 de noviembre de 2018.

#VamosPorUnaFiscalíaQueSirva. “Reforma Constitucional sobre el Modelo de la Fiscalía General de la República.” (Documento web) 2017. p.28. <http://fundacionjusticia.org/cms/wp->

c) Legislación

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2018.

MÉXICO: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2016.

MÉXICO: Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, 2016.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, 2018.

Anexo 1

Variable	Escala	Fiscal General de la República	
		Características	Calif.
Nombramiento	A) Realizado por un órgano: 0 B) Realizado por 2 o más órgs: 1	<p>Art.102 CPEUM (...) I. A partir de la ausencia definitiva del Fiscal General, el Senado de la República contará con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Ejecutivo Federal. Si el Ejecutivo no recibe la lista en el plazo antes señalado, enviará libremente al Senado una terna y designará provisionalmente al Fiscal General, quien ejercerá sus funciones hasta en tanto se realice la designación definitiva conforme a lo establecido en este artículo. En este caso, el Fiscal General designado podrá formar parte de la terna.</p> <p>II. Recibida la lista a que se refiere la fracción anterior, dentro de los diez días siguientes el Ejecutivo formulará una terna y la enviará a la consideración del Senado.</p> <p>III. El Senado, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Fiscal General con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo de diez días. En caso de que el Ejecutivo no envíe la terna a que se refiere la fracción anterior, el Senado tendrá diez días para designar al Fiscal General de entre los candidatos de la lista que señala la fracción I. Si el Senado no hace la designación en los plazos que establecen los párrafos anteriores, el Ejecutivo designará al Fiscal General de entre los candidatos que integren la lista o, en su caso, la terna respectiva".</p>	1
Duración en el cargo en relación a quién los nombra	A) Menor : 0 B) Mayor: 2	Art.102 CPEUM: El Fiscal General durará en su encargo nueve años.	2
Proceso de remoción	¿Quién lo puede iniciar? A) El poder ejecutivo : 0 B) Mayoría simple en alguna Cámara del Congreso : 1 C) Mayoría calificada en alguna Cámara del Congreso: 2	Art.102 CPEUM (...) "El Fiscal General podrá ser removido por el Ejecutivo Federal por las causas graves que establezca la ley. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el Fiscal General será restituido en el ejercicio de sus funciones. Si el Senado no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción".	0
Núm. de magistrados definido en la constitución	A) No: 0 B) Sí: 1	No aplica	N/A
Puntuación Total		3	

Variable	Escala	Fiscal Anticorrupción	
		Características	Calificación
Nombramiento	A) Realizado por un órgano: 0 B) Realizado por 2 o más órgs: 1	Art.102 CPEUM "La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción".	0
Duración en el cargo en relación de quién los nombra	A) Menor : 0 B) Mayor: 2	No se especifica, queda a designio del Fiscal General	0
Proceso de remoción	¿Quién lo puede iniciar? A) El poder ejecutivo : 0 B) Mayoría simple en alguna Cámara del Congreso : 1 C) Mayoría calificada en alguna Cámara del Congreso: 2	Aplica el Art. 102 CPEUM citado en la parte superior de la columna.	0
Número de magistrados definido en la constitución	A) No: 0 B) Sí: 1	No aplica	N/A
Puntuación Total		0	

Variable	Escala	Magistrados de la Tercera Sección del Tribunal Federal de Justicia Administrativa	
		Características	Calificación
Nombramiento	A) Realizado por un órgano: 0 B) Realizado por 2 o más órgs: 1	Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (LOTFJA). A) Artículo 7. "La Sala Superior se integrará por dieciséis Magistrados. Funcionará en un Pleno General, en Pleno Jurisdiccional, y en tres Secciones". Artículo 43: " Los Magistrados de la Sala Superior serán designados por el Presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente".	1
Duración en el cargo en relación de quién los nombra	A) Menor : 0 B) Mayor: 2	LOTFJA Artículo 43"(..) Durarán en su encargo quince años improrrogables".	2
Proceso de remoción	¿Quién lo puede iniciar? A) El poder ejecutivo : 0 B) Mayoría simple en alguna Cámara del Congreso : 1 C) Mayoría calificada en alguna Cámara del Congreso: 2	LOTFJA Artículo 44. "Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos por las siguientes causas, previo procedimiento seguido ante la Junta de Gobierno y Administración y resuelto por el Pleno de la Sala Superior" (agregar nota de las causas al pie).	0.5
Número de magistrados definido en la constitución	A) No: 0 B) Sí: 1	No se encuentra definido en el texto constitucional. El número de magistrados se encuentra estipulado en el art. 14 de la LOTFJA "La Sección Tercera se compondrá de tres Magistrados de Sala Superior (...)"	0
Puntuación Total		3.5	

Variable	Escala	Magistrados de las Salas Regionales Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa	
		Características	Calif.
Nombramiento	A) Realizado por un órgano: 0 B) Realizado por 2 o más órgs: 1	LOTFJA Artículo 43"(..) Los Magistrados de Sala Regional, de Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas y los Magistrados Supernumerarios de Sala Regional serán designados por el Presidente de la República y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente".	1
Duración en el cargo en relación de quién los nombra	A) Menor : 0 B) Mayor: 2	LOTFJA Artículo 43"(..) Durarán en su encargo diez años, al cabo de los cuales podrán ser ratificados por una sola ocasión para otro periodo igual, excepción hecha de los Magistrados de las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, cuyo nombramiento en ningún caso podrá ser prorrogable".	2
Proceso de remoción	¿Quién lo puede iniciar? A) El poder ejecutivo : 0 B) Mayoría simple en alguna Cámara del Congreso : 1 C) Mayoría calificada en alguna Cámara del Congreso: 2	LOTFJA Artículo 44. "Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos por las siguientes causas, previo procedimiento seguido ante la Junta de Gobierno y Administración y resuelto por el Pleno de la Sala Superior" (agregar nota de las causas al pie).	0.5
Número de magistrados definido en la constitución	A) No: 0 B) Sí: 1	No se encuentra definido en el texto constitucional. El número de magistrados (15) se encuentra estipulado en los siguientes artículos de la LOTFJA . Art. 29 "El Tribunal tendrá Salas Regionales, integradas por tres Magistrados cada una, con jurisdicción en la circunscripción territorial (...)" y Art. 37 "El Tribunal contará con Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, cada una tendrá competencia respecto de las entidades que conformen las cinco circunscripciones administrativas".	0
Puntuación Total		3.5	