



---

POLÍTICA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE TLAXCALA

---





# **POLÍTICA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE TLAXCALA**

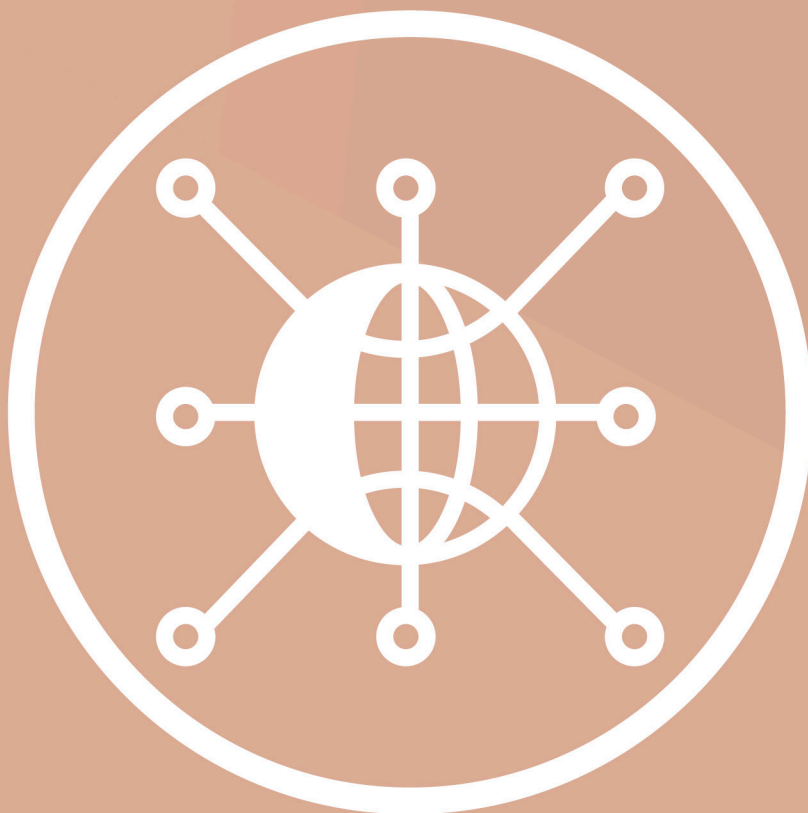




# ÍNDICE

1 ) INTRODUCCIÓN .....	8
2 ) MARCO NORMATIVO .....	11
3 ) FUNDAMENTO JURÍDICO .....	14
4 ) PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LA POLÍTICA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE TLAXCALA .....	18
5 ) PROBLEMA PÚBLICO DE LA CORRUPCIÓN EN TLAXCALA .....	34
6 ) DIAGNÓSTICO .....	58
7 ) PRIORIDADES DE LA POLÍTICA PÚBLICA .....	79
<i>a ) EJE 1: COMBATE A LA CORRUPCIÓN E IMPUNIDAD .....</i>	<i>79</i>
<i>b ) EJE 2: ÉTICA E INTEGRIDAD PÚBLICA.....</i>	<i>83</i>
<i>c ) EJE 3: COMBATIR LA ARBITRARIEDAD Y EL ABUSO DE PODER .....</i>	<i>84</i>
<i>d ) EJE 4: PROMOVER LA MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y LA PARTICIPACIÓN COLABORATIVA .....</i>	<i>86</i>
8 ) IMPLEMENTACIÓN, MONITOREO Y EVALUACIÓN .....	90
9 ) FUENTES CONSULTADAS .....	94





# **INTRODUCCIÓN**

## INTRODUCCIÓN

La formación de una agenda pública extensiva, incluyente y factible, orientó la definición de la corrupción como un problema público, en tanto el contexto internacional avanzó hacia la formación de instrumentos de medición, metodologías, mecanismos y políticas públicas para la prevención y sanción de casos de corrupción. En México, tras las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y la publicación de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 18 de julio de 2016, por tanto, a nivel subnacional inició el proceso de armonización legislativa en la materia.

En el caso de Tlaxcala, la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado (LSAET) publicada el 12 de abril de 2018, con el objeto de establecer las bases del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala de acuerdo con lo previsto en la CPEUM, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala (CPELST) y la LGSNA [artículo 1 de la LSEAT]. Además, con los objetivos de:

- » Establecer mecanismos de coordinación entre las autoridades para el combate a la corrupción en el Estado y sus municipios;
- » Establecer las bases mínimas para la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas;
- » Establecer las bases para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos;
- » Establecer las directrices básicas que definan la coordinación de las autoridades competentes para la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción;
- » Regular y establecer las bases, organización y funcionamiento del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala, de sus integrantes y la coordinación entre estos;
- » Establecer las bases y principios para la promoción, fomento y difusión de la cultura de la integridad en el servicio público, así como de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos;
- » Establecer las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de las y los servidores públicos, así como crear las bases mínimas para que todo ente público establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.

Este nuevo entramado institucional supone un reto fundamental para resolver un problema público de indudable complejidad como la corrupción. Sobre todo, en un escenario en el que, el Estado de

Tlaxcala, según datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) no contaba con un plan o programa anticorrupción que considerase a la totalidad de los entes públicos, incluyendo al orden municipal.

La Política Anticorrupción del Estado de Tlaxcala (PAET), como resultado de un ejercicio de participación ciudadana y diseño técnico, pretende convertirse en una herramienta de política pública y planeación estratégica, la cual estimule la implementación de programas y acciones lo suficientemente efectivos para controlar la incidencia y preminencia de las faltas administrativas y hechos de corrupción. Simultáneamente, la PAET será la referencia inmediata, en la entidad federativa, para conocer el diagnóstico del problema público de la corrupción. Es resultado de la integración del Sistema Anticorrupción local y del cumplimiento a la ley desde el trabajo coordinado entre los integrantes del Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana y la Secretaría Ejecutiva, en tanto órgano de apoyo técnico.

El paradigma de la coordinación de las instituciones relacionadas con el control de la corrupción está centrado en la generación de relaciones intergubernamentales ceñidas por el Estado de Derecho y, sobre todo, a la formulación de políticas públicas basadas en evidencia.

El Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala manifiesta a través de la PAET la agenda de largo plazo en el control de la corrupción y los ejes estratégicos de atención para generar impacto en los indicadores relacionados con la percepción e incidencia de actos de corrupción y generar incremento en la confianza de la sociedad hacia las organizaciones gubernamentales. La PAET, más allá de ser un instrumento de planeación de la acción pública para controlar el problema de la corrupción, es un producto de la participación de la sociedad, que conoce y reconoce las áreas de oportunidad para mejorar la relación sociedad-gobierno.

La evaluación de los resultados determinará las características de la PAET y, en prospectiva, las modificaciones en el contenido estratégico y alcance en términos de política pública.



# **MARCO NORMATIVO**

## MARCO NORMATIVO

### Internacional

1. Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos
2. Convención para combatir el cohecho de servidores públicos en transacciones comerciales internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
3. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

### Nacional

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Código Penal Federal
3. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
4. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
5. Ley General de Responsabilidades Administrativas
6. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
7. Ley General de Archivos

### Estatal

1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala
2. Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala
3. Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala
4. Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Tlaxcala y sus Municipios

5. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala
6. Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados
7. Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala
8. Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala
9. Reglamento que regula la organización y funcionamiento del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tlaxcala
10. Ley Orgánica de la Institución del Ministerio Público en el Estado de Tlaxcala
11. Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala





# **FUNDAMENTO JURÍDICO**

## FUNDAMENTO JURÍDICO

El 27 de mayo de 2015 mediante Decreto se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, a través del cual se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, además, en el artículo 113 se estableció la obligación de las entidades federativas para crear los respectivos sistemas locales anticorrupción.

A efecto de dar cumplimiento con lo mandado en el artículo anteriormente citado, mediante Decreto número 16 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala el dieciocho de julio de dos mil diecisiete se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en el artículo 112 Bis se creó el Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala, el cual se instaló el 16 de noviembre de 2018. Dicho Comité está integrado por los titulares del Órgano de Fiscalización Superior, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, de la Contraloría del Ejecutivo, del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado; el Magistrado Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa; así como por un representante del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado y por el Presidente del Comité de Participación Ciudadana. El citado Comité Coordinador dentro de sus principales atribuciones cuenta con las siguientes:

- a) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de sus integrantes.
- b) La aprobación, diseño y promoción de la política estatal en materia anticorrupción, así como su evaluación periódica, ajuste y modificación.
- c) Aprobar la metodología para la evaluación de la política estatal en materia anticorrupción con base en la propuesta que le presente la Secretaría Ejecutiva.
- d) Acordar las medidas a tomar o la modificación que corresponda a las políticas integrales con base en el resultado de las evaluaciones que realice la Secretaría Ejecutiva.
- e) Requerir información a los entes públicos respecto del cumplimiento de las políticas integrales implementadas, así como recabar datos, observaciones y propuestas requeridas para su evaluación, revisión o modificación.

El Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala constituido por los integrantes del Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana y los Municipios a través de sus representantes.

Para el desempeño de sus atribuciones el Comité Coordinador cuenta con un órgano de apoyo técnico que es la Secretaría Ejecutiva, la cual es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión. La SESAET está encabezada por el Secretario Técnico quien cuenta en términos de lo dispuesto por el artículo 36 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala, tiene, entre otras funciones las siguientes:

- a) Elaborar los anteproyectos de metodologías, indicadores y políticas integrales para ser discutidas en la Comisión Ejecutiva y, en su caso, sometidas a la consideración del Comité Coordinador.
- b) Proponer a la Comisión Ejecutiva las evaluaciones que se llevarán a cabo de las políticas integrales y una vez aprobadas, realizarlas.
- c) Realizar el trabajo técnico para la preparación de documentos que se llevarán como propuestas de acuerdo con el Comité Coordinador, Órgano de Gobierno y Comisión Ejecutiva.

Las atribuciones citadas tienen el objeto de contribuir a la operatividad del Sistema Anticorrupción y, en general de orientar el servicio público desde los estándares de ética, responsabilidad, valores y principios.

El Comité de Participación Ciudadana, sus primeros integrantes fueron designados mediante Decreto 147 emitido el catorce de agosto del año dos mil dieciocho, de acuerdo con el artículo 23 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala, sus facultades entre otras la de opinar y realizar propuestas, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, sobre las políticas integrales en la materia; opinar o proponer, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, indicadores y metodologías para la medición y seguimiento del fenómeno de la corrupción, así como para la evaluación del cumplimiento de objetivos y metas de las políticas estatales en la materia, los programas y acciones que implementen las autoridades que conforman el Sistema Estatal.

La Comisión Ejecutiva fue instalada formalmente el 25 de abril de 2019, tiene a su cargo la generación de los insumos técnicos necesarios para que el Comité Coordinador realice sus funciones, por lo que cuenta con atribución, entre otras, de someter a la aprobación del citado comité, las políticas integrales en materia de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como de fiscalización y control de recursos públicos y la metodología para medir y dar seguimiento, con base en indicadores aceptados y confiables, a los fenómenos de corrupción.

La integración y funcionamiento de los diferentes comités y órganos que integran el SAET, a partir de la idea de coordinación y relaciones intergubernamentales, está ceñida a las atribuciones dadas por ley. En este sentido, destaca el artículo 6 que a la letra dice:

*“El Sistema Estatal tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre autoridades estatales y municipales en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos en el Estado. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia”.*

Simultáneamente al mandato de la ley local, las determinaciones del Sistema Nacional Anticorrupción y la aprobación de la Política Nacional Anticorrupción, el 29 de enero de 2020; coloca una doble responsabilidad para el sistema local, por un lado la formulación y aprobación de la política pública en la materia y, por otro, la alineación de ésta con la PNA para lograr que los esfuerzos institucionales para prevenir, detectar y sancionar faltas administrativas y hechos de corrupción sea un compromiso nacional que repercuta directamente en la mejora permanente de la interacción entre sociedad y gobierno para abonar al paradigma del bienestar.



# **PROCESO DE INTEGRACIÓN**

**DE LA POLÍTICA ANTICORRUPCIÓN  
DEL ESTADO DE TLAXCALA**

# PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LA POLÍTICA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE TLAXCALA

## Antecedentes

**E**n el ámbito federal, la formación de la Política Nacional Anticorrupción tuvo dos momentos determinantes, el primero, el 18 de diciembre de 2018, durante el marco de la Segunda Sesión Ordinaria del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) fue presentada la Propuesta de Política Nacional Anticorrupción (PNA), que contenía un diagnóstico con sesenta prioridades, alineada a cuatro ejes: combate a la impunidad; control de la arbitrariedad; involucramiento a la sociedad; y, fortalecimiento de los puntos de contacto gobierno-sociedad.

El segundo, el 28 de enero de 2020, en su Primera Sesión Ordinaria, los integrantes del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, aprobaron la Política Nacional Anticorrupción en la cual se retomaron y fortalecieron los cuatro ejes para quedar de la siguiente manera: el combate a la corrupción y la impunidad; combatir la arbitrariedad y el abuso del poder; promover la mejora de la función pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad; así como involucrar a la sociedad y al sector privado; además de reducir a cuarenta prioridades de política pública para prevenir y combatir la corrupción.

La propia PNA reconoce que su implementación conlleva retos que deberán enfrentar las instituciones que integran el SNA y otros entes públicos y actores involucrados en todo el país, primeramente, para desarrollar pautas y mecanismos homologados de implementación de la política; así como, el proceso que deberán seguir los integrantes de los 32 Sistemas Estatales Anticorrupción (SEA) diseño, formulación, implementación y evaluación de sus respectivas Políticas Estatales Anticorrupción. En este sentido, con respecto al diseño de propuestas estatales de política pública en la materia, con el propósito de apoyar el trabajo de las Secretarías Ejecutivas y los Comités de Participación Ciudadana de los Sistemas Estatales, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) emitió una guía<sup>1</sup> que ofrece recomendaciones generales para el diseño de las PEA, a partir de dos criterios fundamentales:

- a) La alineación de las PEA a los contenidos estratégicos incluidos en la PNA.
- b) La contextualización de temas, diagnósticos y prioridades desarrollados en la PNA a la realidad y particularidades específicas de cada entidad federativa.

A nivel local para el caso de esta política pública estatal, su formulación se conformó con base en una construcción articulada a partir de los elementos estratégicos contenidos en la PNA y es el resultado de la suma del esfuerzo del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala.

<sup>1</sup> SESNA (2020). *Guía de Diseño de Políticas Estatales Anticorrupción*. Disponible en: <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Gu%C3%ADa-de-Dise%C3%B1o-PEA.pdf>



Bajo este contexto, el artículo 9 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala dispone que corresponde al Comité Coordinador la aprobación, diseño y promoción de la política estatal en materia anticorrupción, así como su evaluación periódica, ajuste y modificación.

Ahora bien, las primeras actividades orientadas hacia la construcción de la Política Estatal Anticorrupción del Estado de Tlaxcala (PEAT) tuvieron lugar el 5 de agosto de 2019, cuando se llevó a cabo la Tercera Sesión Ordinaria del Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala, en dicha sesión se acordó por unanimidad la metodología para la hechura de la Política Anticorrupción Estatal, con base en la propuesta de la Secretaría Ejecutiva, que funge como órgano de apoyo técnico de esta instancia.

## Proceso de formulación de la Política Estatal Anticorrupción del Estado de Tlaxcala

**T**eniendo en cuenta en todo momento los elementos de alineación y contextualización con la PNA, la metodología seleccionada para el diseño de la PEAT y la definición del problema público estuvo basada en un diagnóstico claro y fundamentado en el estudio de información estadística y análisis de evidencia verídica acerca de la percepción de corrupción en la entidad.

La Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala (SESAET) fijó la necesidad de construir una matriz de análisis de información, constituida por cuatro elementos trascendentales:

- » Estadísticas oficiales
- » Encuesta
- » Foros de Consulta Ciudadana
- » Método Q

### *Estadísticas oficiales*

**E**l Estado mexicano cuenta con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), como un organismo especializado en la producción, integración y difusión de información estadística para la toma de decisiones en materia de políticas públicas.

De los estudios especializados en temas de corrupción y la información publicada por el INEGI, en la elaboración de la PAET se utilizaron datos de seis encuestas y cinco censos nacionales, en donde tuviera presencia Tlaxcala; para ello se desarrolló un análisis a profundidad de la información por parte de la SESAET.

## Encuesta para la formulación de la Política Anticorrupción del Estado de Tlaxcala

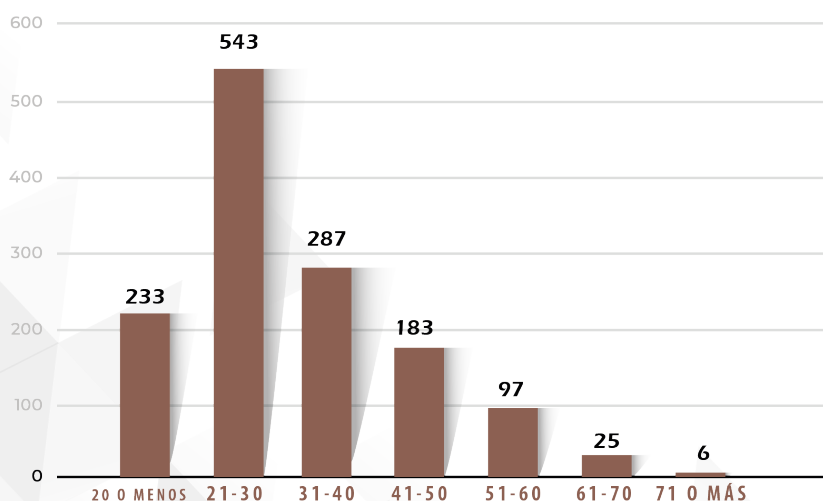
Con el objetivo de generar información de utilidad –con posibilidad de análisis y medición– para el diseño de la PAET, se elaboró la Encuesta, utilizando la metodología propuesta por la Oficina de las Naciones Unidas en su Manual de Encuesta de Corrupción<sup>II</sup>.

En este sentido, la encuesta se aplicó en dos modalidades: en línea y presencial. Durante un período de cinco meses (23 de julio a 23 de diciembre) del año 2019, la encuesta en línea estuvo a disposición en el sitio web de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala <https://saetlax.org/encuesta-formulacion-politica/>. Por otro lado, de manera presencial, fue aplicada durante la celebración de los foros de consulta ciudadana para la formulación de la PAET.

La encuesta para la Formulación de la PAET contó con la participación de 1374 que completaron el formulario en su totalidad. El 51.52% de las personas encuestadas fueron hombres (708) y 48.47% (666) correspondieron a mujeres. Participo ciudadanía tlaxcalteca de todos los municipios que integran el Estado, con excepción del Municipio de Emiliano Zapata, quien no registró ninguna contribución.

A continuación, se presentan los rangos de edad de las y los participantes, así como sus respectivos municipios de origen, de manera gráfica.

Gráfica 1. Rango de edad de las y los participantes en la encuesta para la formulación de la PAETIax

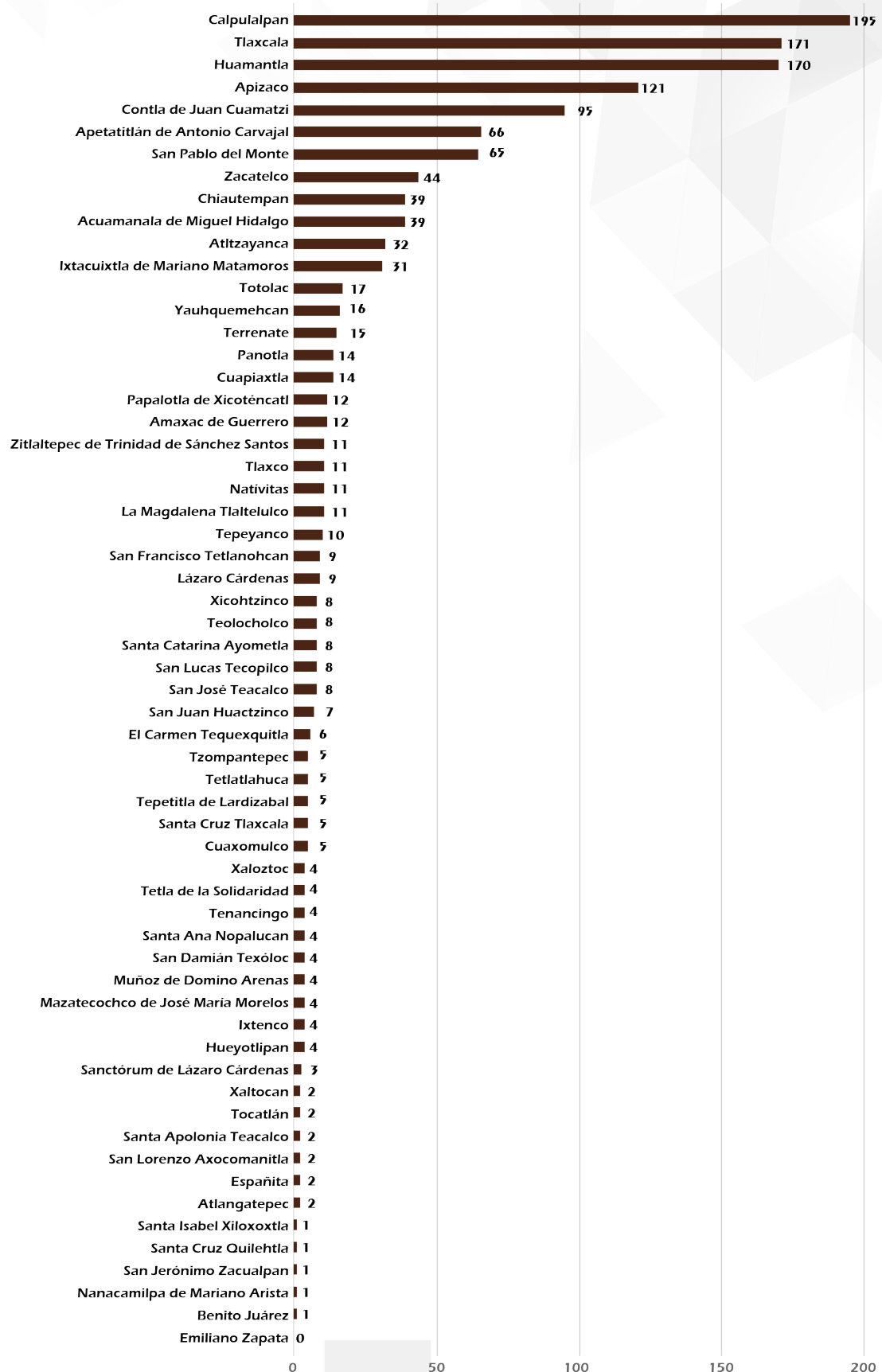


Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de la encuesta PAET.

II Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2018). *Manual de Encuestas de Corrupción. Directrices metodológicas sobre la medición del soborno y otras formas de corrupción a través de encuestas por muestreo*. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2019/CorruptionManual\\_ESP.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2019/CorruptionManual_ESP.pdf)



Gráfica 2. Participación en la encuesta para la formulación de la PAETlax por municipio



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de la encuesta PAET

Posteriormente, el personal de la SESAET se dio a la tarea de realizar el procesamiento de resultados de las 13 preguntas contenidas en el cuestionario; en este sentido, se encontraron una serie de hallazgos, los cuales para su mejor comprensión han sido distribuidos en dos grupos:

- 1) Los originados de las experiencias de la ciudadanía tlaxcalteca en el fenómeno de la corrupción, y
- 2) Los derivados de las percepciones u opiniones de la ciudadanía en este tema.

**Tabla 1. Hallazgos derivados de la aplicación de la encuesta PAET**

<b>Derivado de las experiencias de las personas encuestadas acerca del fenómeno de la corrupción se determinó que:</b>
<b>92.13%</b> cuenta con familiarización o conocimiento del concepto de corrupción.
<b>61.49%</b> señaló que ha sido víctima de la corrupción.
<b>53.78%</b> manifestó conocer las instancias en las que se puede presentar denuncias ante presuntos casos de corrupción.
<b>69.86%</b> señaló no conocer el Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala y su funcionamiento.
<b>66.88%</b> desconoce el procedimiento de denuncia ante probables hechos de corrupción.
<b>Sobre las percepciones de las personas encuestadas en materia de corrupción, se encontró que:</b>
<b>89.01%</b> considera que en Tlaxcala existe un nivel medio, medio- alto, o alto de corrupción.
<b>97.16%</b> señaló que sí es relevante combatir la corrupción.
<b>72.99%</b> identifica a la ciudadanía, empresas y gobierno como los actores que deben colaborar en el desarrollo de la Política Anticorrupción del Estado de Tlaxcala.
<b>70%</b> consideró como “muy importante” la adopción de un procedimiento único para la presentación de denuncias de hechos de corrupción.
<b>26%</b> identificó como la principal causa de la corrupción “la falta de ética de los servidores públicos”, en tanto el <b>22%</b> consideró que la segunda causa es la impunidad.
<b>22%</b> identificó como el efecto más importante de la corrupción al “distanciamiento entre ciudadanía y gobierno”, en tanto existe un empate de dos segundos efectos de la corrupción con <b>18%</b> a la “desconfianza institucional” y la “ineficacia en la atención de problemas públicos y oferta de servicios públicos”.
<b>27%</b> consideró que el primer eje estratégico para el combate a la corrupción es “la profesionalización y ética en el servicio público”, en tanto, el <b>22%</b> señaló al “combate a la impunidad” como el segundo eje más importante para combatir este fenómeno.
<b>22%</b> señaló al “distanciamiento entre la ciudadanía y gobierno”, como la medida de prevención más adecuada para el combate a la corrupción.

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de la encuesta

## *Foros de Consulta Ciudadana*

Debido a que la formulación de la Política Anticorrupción del Estado, debe basarse en evidencia e información de la población involucrada en un tema de interés público, la realización de los Foros de Consulta resultó indispensable. En función de que responde a la necesidad de obtener información y generar alineación con el proceso de Consulta Pública Nacional Anticorrupción.

### *Foro Estatal de Consulta para la Formulación de la Política Anticorrupción del Estado de Tlaxcala*

El 5 de agosto de 2019 durante la Tercera Sesión Ordinaria del Comité Coordinador se aprobó por unanimidad que la SESAET realizara un Foro Estatal de Consulta; fue así como el 8 de agosto de 2019, en las instalaciones del Congreso del Estado de Tlaxcala, se realizó el Foro Estatal de Consulta para la Formulación de la PAET.

La finalidad de realizar este foro fue la de obtener información con potencial estadístico de análisis para constituirse como insumo en el diseño de la política pública en la materia.

La convocatoria abarcó a personas servidoras públicas, sociedad civil, organismos autónomos, universidades, iniciativa privada, academia, investigadores e investigadoras, y a la sociedad en general; a fin de que elaboraran y presentaran propuestas para las mesas de diálogo.

Se instalaron dos mesas de trabajo “Sociedad civil y organizada”, así como de “Gobernanza y municipios”, donde se recopilaron las ideas y propuestas para su análisis.

Con la información y datos obtenidos del Foro Estatal se realizó un concentrado de ideas generales, que sirvió a la SESAET, para la elaboración de entrevistas semiestructuradas con base en el “Método Q”, el cual fue aplicado a las y los titulares de los Órganos Internos de Control de los diversos municipios del Estado que contaban con estas instancias de vigilancia y control, con la finalidad de aplicarles entrevistas a profundidad para el análisis de sus percepciones en materia anticorrupción.

En este Foro se contó con la asistencia de 150 personas residentes de alguno de los 32 Municipios, es decir, se contó con la participación de poco más del 50% de los municipios respecto del total en el Estado de Tlaxcala, en contraste 28 municipios no participaron en dicho Foro.

Debido al nivel de participación ciudadana en el Foro Estatal, así como la manifestación social de solicitar mayor número de espacios de expresión y colaboración, para la Secretaría Ejecutiva resultó pertinente, viable y necesario celebrar Foros Regionales de Consulta con sede en diferentes municipios del Estado.

## *Foros Regionales para la Formulación de la Política Anticorrupción del Estado de Tlaxcala*

**E**l 14 de octubre de 2019 en la Octava Sesión Extraordinaria del Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala, se aprobó la realización de cinco Foros Regionales.

El objetivo de estos Foros fue generar un espacio de trabajo colaborativo en el marco de la formulación de una consulta estatal para el diseño de la PAET, mediante la participación activa, bajo el común denominador de facilitar la participación ciudadana de los distintos municipios del Estado de Tlaxcala a través de la obtención de información para su análisis, procesamiento y sistematización. Para este fin, de los distintos municipios del Estado se convocó a la sociedad civil, academia, personas servidoras públicas y a la sociedad en general.

El Estado de Tlaxcala se encuentra compuesto y distribuido políticamente por sesenta municipios, por tal motivo la SESAET a fin de generar una mayor operatividad conforme a sus recursos, considero conveniente atender a la distribución geográfica para agrupar a estos municipios en cinco regiones.

En cada región, se seleccionó un municipio como sede, conforme al análisis de los factores siguientes: superficie, población, distribución geográfica y disponibilidad de la agenda pública de Ayuntamientos.

*Ilustración 1. Distribución de los Foros Regionales*



*Fuente: Elaboración propia.*

Las sedes de los cinco Foros Regionales para la Formulación de la Política Anticorrupción del Estado de Tlaxcala, fueron los Municipios siguientes:

- 1 ) Huamantla,
- 2 ) San Pablo de Monte,
- 3 ) Calpulalpan,
- 4 ) Zacatelco, y
- 5 ) Apizaco.

Asimismo, con la finalidad de obtener información de utilidad pública, conocer las ideas y propuestas por parte de la ciudadanía, para ser considerados en las líneas de acción de la política pública para el Estado de Tlaxcala, se conformaron mesas de trabajo de diversas temáticas en materia anticorrupción desde el ámbito estatal, en el que la ciudadanía expuso sus percepciones acerca de este fenómeno y a su vez, plasmó de manera escrita algunas de sus propuestas de solución, a través de responder a preguntas contenidas en lo que la SESAET denominó “Actividad 1”; producto de este ejercicio posteriormente se elaboraron relatorías y aportaciones ciudadanas, éstas últimas en forma de opiniones y propuestas, las mismas fueron sistematizadas por la SESAET como un insumo para la propuesta de PAET, durante este proceso, en todo momento se buscó preservar la esencia de las mismas.

En este sentido, la “Actividad 1” contenía preguntas abiertas, algunas variables según la temática de la mesa de trabajo; únicamente existió una pregunta constante: *¿Cuál es su propuesta de política pública anticorrupción para el Estado de Tlaxcala?*.

Se presenta una relación de las mesas de trabajo, las temáticas y sus correspondientes preguntas derivadas de la “Actividad 1”, así como la fechas y sedes que albergaron a cada Foro Regional.

*Tabla 2. Relación de mesas de trabajo de Foros Regionales*

	Temáticas de mesas de trabajo	Actividad 1 (preguntas)
<b>Foro Huamantla</b> 25 de octubre de 2019	La corrupción en trámites y servicios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Qué entiende por corrupción?</li> <li>• ¿Qué entiende por política pública?</li> <li>• ¿Cuál sería su propuesta de política pública anticorrupción para el Estado de Tlaxcala?</li> </ul>
	Educación para la prevención de la corrupción	
	Participación Ciudadana para el control de la corrupción	
<b>Foro San Pablo del Monte</b> 8 de noviembre de 2019	La corrupción en trámites y servicios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuál es la causa principal de los actos de corrupción en trámites y servicios?</li> <li>• ¿Cuál es su propuesta anticorrupción para el Estado de Tlaxcala?</li> </ul>
	Educación para la prevención de la corrupción	
	Participación Ciudadana para el control de la corrupción	
<b>Foro Calpulalpan</b> 14 de noviembre de 2019	Acciones de combate en contra de la corrupción en el ámbito municipal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Qué estrategia propone para hacer frente a la corrupción en los municipios y el fomento a la cultura anticorrupción?</li> <li>• ¿Cuál es su propuesta anticorrupción para el Estado de Tlaxcala?</li> </ul>
	Participación Ciudadana para el control de la corrupción	
<b>Foro Zacatelco</b> 27 de noviembre de 2019	La corrupción en trámites y servicios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuál es la causa principal de los actos de corrupción en trámites y servicios?</li> <li>• ¿Cuál es su propuesta anticorrupción para el Estado de Tlaxcala?</li> </ul>
	Educación para la prevención de la corrupción	
	Participación Ciudadana para el control de la corrupción	



























<b>Foro Apizaco 10 de diciembre de 2020</b>	<b>Acciones de combate en contra de la corrupción en el ámbito municipal.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Qué estrategia propone para hacer frente a la corrupción en los municipios y el fomento a la cultura anticorrupción?</li> <li>• ¿Cuál es su propuesta anticorrupción para el Estado de Tlaxcala?</li> </ul>
	<b>Educación para la prevención de la corrupción</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Hacia quién debería ir dirigida la campaña de educación para la prevención de la corrupción? ¿Por qué?</li> <li>• ¿Cuál es su propuesta anticorrupción para el Estado de Tlaxcala?</li> </ul>
	<b>Participación Ciudadana para el control de la corrupción</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cómo incrementaría el contacto ciudadanía-gobierno?</li> <li>• ¿Cuál es su propuesta anticorrupción para el Estado de Tlaxcala?</li> </ul>

*Fuente: Elaboración propia.*

Los foros regionales contaron con la asistencia de 1083 personas, poco más del 20% (222) participaron activamente en las mesas de trabajo que se realizaron en cada foro, cuyo resultado arrojó un total de 528 aportaciones ciudadanas en el tema anticorrupción. Se presenta el concentrado de los resultados de las opiniones y propuestas de los participantes conforme a sus percepciones en materia anticorrupción, las cuales fueron categorizadas para su mejor comprensión.



*TABLA 3. Aportaciones de distribución de participación ciudadana en los Foros de Consulta para la formulación de la PAET*

CATEGORÍA		FRECUENCIA	
CAUSAS	Espacios poco reglamentados en las leyes		4
	Alto número de trámites		1
	Baja participación ciudadana		0
	Bajo número de denuncias ante presuntos hechos de corrupción		0
	Falta de ética de los servidores públicos		11
	Falta de política de integridad empresarial		0
	Impunidad		1
EFECTOS	Desconfianza institucional		2
	Daño al patrimonio público		1
	Incumplimiento de objetivos del desarrollo estatal		0
	Ineficacia en la atención de problemas públicos y oferta de servicios públicos		9
	Ralentización de procesos burocráticos		0
	Distanciamiento entre ciudadanía y gobierno		3
	Incremento de la desigualdad		1
EJES ESTRATÉGICOS	Impulso a la participación ciudadana		22
	Combate a la impunidad		10
	Fortalecimiento de la cultura de la denuncia		18
	Evaluación y monitoreo a los procesos de adquisiciones y compras gubernamentales		3
	Profesionalización y ética en el servicio público		27
	Mejora regulatoria de trámites y procedimientos burocráticos		29
MEDIDAS DE PREVENCIÓN	Campañas de fomento a la denuncia		9
	Capacitación a servidores públicos y a la ciudadanía en materia anticorrupción		34
	Diseño de mecanismos para que la ciudadanía participe activamente en la vigilancia de actos de corrupción		88
	Mayor supervisión a los servidores públicos		17
	Sanciones más severas a quienes incurran en actos de corrupción		56
	Educación para la sociedad enfocada a prevenir la corrupción		80
	Fomentar valores e incentivar la cultura de integridad pública		46
	Ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública, Políticas de Transparencia Proactiva, Contraloría Social y Gobierno Abierto.		38
	Procedimientos abiertos		14
	Corresponsabilidad entre gobierno y sociedad		29
	Fortalecimiento del Control Interno		29
	Mejorar las condiciones laborales (percepciones) para evitar que servidores públicos incurran en posibles actos de corrupción.		5

Fuente: Elaboración propia.



## ***Resultados de los Foros de Consulta***

**E**n total en los Foros de Consulta (estatal y regionales) participaron 1233 ciudadanos y ciudadanas tlaxcaltecas con distribución en 54 municipios respecto de la totalidad en la entidad federativa; en tanto, en ningún Foro participaron habitantes de Atlangatepec, Emiliano Zapata, Nanacamilpa de Mariano Arista, Santa Isabel Xiloxotla, Tocatlán y Xaltocan. Se puede observar esta distribución de la participación ciudadana en la Ilustración 2.

Con base en la información generada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)<sup>III</sup>, en su Encuesta Intercensal hasta el 2015 existían 836,649 habitantes tlaxcaltecas mayores de 18 años; tomando en consideración esta cifra y la cantidad total de 1233 asistentes a los Foros, el porcentaje de esta población que asistió a los Foros de Consulta representa el 0.15% de esta población, es decir, por cada 10,000 habitantes participaron un poco más de 80 personas, cifra que está en proporción con el nivel de participación en los foros de consulta realizados por el Sistema Nacional Anticorrupción.

III INEGI (2017). Anuario estadístico y geográfico de Tlaxcala 2017. México. en: [https://www.datatur.sectur.gob.mx/ITxEF\\_Docs/TLAX\\_ANUARIO\\_PDF.pdf](https://www.datatur.sectur.gob.mx/ITxEF_Docs/TLAX_ANUARIO_PDF.pdf)

*Ilustración 2. Distribución de participación ciudadana tlaxcalteca en los Foros de Consulta para la formulación PAET*



01 Acuananala de Miguel Hidalgo	<b>0.24%</b>	21 Lázaro Cárdenas	<b>1.70%</b>	41 Santa Cruz Tlaxcala	<b>0.81%</b>
02 Amaxac de Guerrero	<b>0.57%</b>	22 Mazatecochco de José María Morelos	<b>0.81%</b>	42 Santa Isabel Xiloxotla	<b>0.00%</b>
03 Apetatitlán de Antonio Carvajal	<b>1.05%</b>	23 Muñoz de Domingo Arenas	<b>0.32%</b>	43 Tenancingo	<b>0.24%</b>
04 Apizaco	<b>12.65%</b>	24 Nanacamilpa de Mariano Arista	<b>0.00%</b>	44 Teolocholco	<b>0.57%</b>
05 Atlagiatepec	<b>0.00%</b>	25 Nativitas	<b>0.81%</b>	45 Tepetitla de Lardizábal	<b>0.24%</b>
06 Atltzayanca	<b>1.87%</b>	26 Panotla	<b>1.22%</b>	46 Tepeyanco	<b>0.65%</b>
07 Benito Juárez	<b>0.32%</b>	27 Papalotla de Xicohténcatl	<b>1.46%</b>	47 Terrenate	<b>1.30%</b>
08 Calpulalpan	<b>6.49%</b>	28 San Damián Texóloc	<b>2.51%</b>	48 Tetla de la Solidaridad	<b>0.41%</b>
09 Chiautempan	<b>1.70%</b>	29 San Francisco Tetlanohcan	<b>0.24%</b>	49 Tetlatlahuca	<b>0.16%</b>
10 Contla de Juan Cuamatzi	<b>1.05%</b>	30 San Jerónimo Zacualpan	<b>0.32%</b>	50 Tlaxcala	<b>22.06%</b>
11 Cuapiaxtla	<b>0.73%</b>	31 Santa Apolonia Teacalco	<b>0.08%</b>	51 Tlaxco	<b>0.65%</b>
12 Cuaxomulco	<b>0.24%</b>	32 San Juan Huactzinco	<b>0.57%</b>	52 Tocatlán	<b>0.00%</b>
13 El Carmen Tequexquitla	<b>0.41%</b>	33 San Lorenzo Axocomanitla	<b>0.16%</b>	53 Totolac	<b>0.49%</b>
14 Emiliano Zapata	<b>0.00%</b>	34 San Lucas Tecopilco	<b>0.57%</b>	54 Tzompantepec	<b>0.08%</b>
15 Españaita	<b>0.16%</b>	35 San Pablo del Monte	<b>6.73%</b>	55 Xaloztoc	<b>0.41%</b>
16 Huamantla	<b>11.35%</b>	36 Sanctorum de Lázaro Cárdenas	<b>0.49%</b>	56 Xaltocan	<b>0.00%</b>
17 Hueyotlipan	<b>0.73%</b>	37 Santa Ana Nopalucan	<b>0.49%</b>	57 Xicohtzinco	<b>0.49%</b>
18 Ixtacuixtla de Mariano Matamoros	<b>1.14%</b>	38 San José Teacalco	<b>1.30%</b>	58 Yauhquemehcan	<b>0.97%</b>
19 Ixtenco	<b>0.41%</b>	39 Santa Catarina Ayometla	<b>0.97%</b>	59 Zacatelco	<b>6.49%</b>
20 La Magdalena Tlaltelulco	<b>0.41%</b>	40 Santa Cruz Quilehtla	<b>0.16%</b>	60 Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos	<b>1.22%</b>

**Municipios sede de los Foros de Consulta:**

Huamantla	<b>11.35%</b>
San Pablo del Monte	<b>6.73%</b>
Calpulalpan	<b>6.49%</b>
Zacatelco	<b>6.49%</b>
Apizaco	<b>12.65%</b>

Fuente: Elaboración propia.

## Método Q

Como se estableció anteriormente, con base a la información y resultados obtenidos del Foro Estatal se realizó un concentrado de ideas generales, que sirvió a la SESEAT, para la elaboración de entrevistas semiestructuradas con base al “Método Q”, el cual fue aplicado a titulares de los Órganos Internos de Control de los diversos municipios que contaban con estas instancias de vigilancia y control, con la finalidad de aplicarles entrevistas a profundidad para el análisis de sus percepciones en materia anticorrupción.

Partiendo del entendido que la Metodología Q<sup>IV</sup> o Método Q es una herramienta de investigación que permite analizar las subjetividades y el punto de vista de quienes participan, revela y describe puntos de vista divergentes en un grupo, así como su consenso. Se trata de someter al escrutinio de un número reducido de personas una serie de propuestas. La solidez del método radica en no medir variables como tal, sino subjetividades; a esto último, la PNA denominó análisis de subjetividades.

Por lo tanto, el Método Q<sup>V</sup> involucra una técnica de clasificación y un análisis de factores; para analizar de manera cuantificada, los efectos de la información cualitativa. De este modo, la metodología propone una articulación entre lo cualitativo y lo cuantitativo. En definitiva, la SESAET busco a través del Método Q establecer una idea base consistente en considerar que en el fenómeno de la corrupción existe un número limitado de puntos de vista y, por lo tanto, propuestas finitas.

En este sentido, a finales del mes de agosto de 2019, la SESAET desarrolló esta técnica de investigación, tomando el modelo de la PNA. Para la utilización de la metodología Q se elaboró una entrevista semiestructurada, que permitiera un análisis de subjetividades a través de entrevistas a titulares de los Órganos Internos de Control (OIC) de los gobiernos municipales del Estado de Tlaxcala -unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento de los municipios- a través de esta herramienta se estudiaron sus percepciones sobre las causas, efectos y posibles vías de solución al problema de la corrupción.

Producto del análisis de información y datos obtenidos del Foro de Consulta Estatal se realizó un concentrado de ideas generales sobre el fenómeno de la corrupción en territorio tlaxcalteca, que sirvió a la SESAET para determinar 25 Statements, las cuales sirvieron de base para la realización de las entrevistas semiestructuradas, la Ilustración 3 muestra los Statements utilizados para el desarrollo del Método Q.

Para la aplicación del Método Q, se programó y habilitó la página web <http://encuestasesaet.000webhostapp.com> la misma tuvo lugar en dos fases, durante la realización de los Foros Regionales y durante el período comprendido del 17 a 21 de febrero del 2020; 24 titulares participaron en entrevistas semiestructuradas con base en el “Método Q”.

IV André-Noël Roth; Elizabeth Bernal (2014). *Metodología Q: una alternativa para la participación en la reforma de la política de educación superior en Colombia*. Universidad Autónoma de Colombia. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5157138.pdf>

V Jose Quiles. *Q Methodology for the Scientific Study of Human Subjectivity*, s.a Disponible: <https://qmethod.org/>

Ilustración 3. Statements utilizados en el Método Q

<b>St. 01</b> <i>Los servidores públicos en el Estado de Tlaxcala no cuentan con una formación ética que les impida cometer actos de corrupción.</i>	<b>St. 02</b> <i>Ausencia de mecanismos que fortalezcan las instituciones gubernamentales.</i>	<b>St. 03</b> <i>Los procesos de sanción a servidores públicos no contemplan mecanismos de reparación del daño o recuperación de los recursos públicos.</i>	<b>St. 04</b> <i>Existencia de opacidad en los procesos de rendición de cuentas.</i>
<b>St. 05</b> <i>Bajo número de denuncias ante actos de corrupción, dado el desconocimiento de los procedimientos e instancias para la presentación de quejas y denuncias.</i>	<b>St. 06</b> <i>Falta de una Ley de Servicio Civil de Carrera, para garantizar el ingreso, permanencia, promoción y remoción del servicio público a través del mérito.</i>	<b>St. 07</b> <i>Bajos niveles de participación ciudadana dado que en Tlaxcala no se cuenta con suficientes espacios formales de participación e incidencia.</i>	<b>St. 08</b> <i>La educación en su nivel básico no ha optado por generar contenido que contemple la prevención de los hechos de corrupción.</i>
<b>St. 09</b> <i>Los instrumentos de consulta ciudadana no se consideran para la toma de decisiones colectivas.</i>	<b>St. 10</b> <i>Debilidad en el diseño institucional de la figura de órganos internos de control para la detección y prevención de actos de corrupción en las organizaciones gubernamentales.</i>	<b>St. 11</b> <i>Compromiso ciudadano marginal en el combate a la corrupción (incentivos).</i>	<b>St. 12</b> <i>Bajos niveles de coordinación entre entes públicos para la implementación de medidas de prevención de hechos de corrupción.</i>
<b>St. 13</b> <i>Bajo número de procesos de investigación en contra de servidores públicos o particulares por casos de corrupción.</i>	<b>St. 14</b> <i>Debilidad procedimental en la designación de los titulares de órganos interno de control municipales.</i>	<b>St. 15</b> <i>Baja inversión en el uso de plataformas digitales como método para la difusión de procedimiento y recepción de denuncias en caso de ser víctima de la corrupción.</i>	<b>St. 16</b> <i>Bajo fomento de la cultura anticorrupción a los servidores públicos.</i>
<b>St. 17</b> <i>Bajo compromiso por parte de los medios de comunicación para fomentar la prevención de hechos de corrupción y la participación ciudadana, para restaurar a confianza de los ciudadanos.</i>	<b>St. 18</b> <i>Baja sensibilización en el tema de ética, valores y anticorrupción por parte de ciudadanos y servidores públicos.</i>	<b>St. 19</b> <i>Falta de reconocimiento a las buenas prácticas en las organizaciones gubernamentales (incentivos).</i>	<b>St. 20</b> <i>El sector empresarial no está inmerso en los ejercicios para fomentar la anticorrupción en el Estado de Tlaxcala.</i>
<b>St. 21</b> <i>Deficiente el uso de las tecnologías de la información y la comunicación para fomentar la transparencia.</i>	<b>St. 22</b> <i>No existen mecanismos de control para el seguimiento de los procesos iniciados por faltas administrativas.</i>	<b>St. 23</b> <i>Débiles medidas de prevención y control en los procesos en que intervienen empresas prestadoras de servicios en el sector público.</i>	<b>St. 24</b> <i>Falta de resultados vinculatorios en la impartición de justicia ante casos de corrupción.</i>
<b>St. 25</b> <i>Debilidad del Estado de Derecho y Principio de Legalidad.</i>			

Fuente: Elaboración propia.



# **PROBLEMA PÚBLICO**

**DE LA CORRUPCIÓN EN TLAXCALA**

# PROBLEMA PÚBLICO DE LA CORRUPCIÓN EN TLAXCALA

## LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

Desde el estudio del gobierno, la administración y las políticas públicas se ha transitado hacia la consideración de la corrupción como un problema público. Esta aseveración ha supuesto la posibilidad de generar diagnósticos objetivos y basados en evidencia, por lo que el diseño de instrumentos de medición de la corrupción es –actualmente– una práctica extendida, tanto en las organizaciones gubernamentales, de la sociedad civil e iniciativa privada. Por excelencia, el tratamiento y atención de la corrupción ha estado centrado en la formulación de políticas públicas con el objetivo de reducir los niveles de éste, en tanto tiene repercusiones sobre indicadores relevantes, como es el caso de la competitividad, Estado de Derecho, confianza ciudadana, etc.

Otra de las consecuencias negativas de la corrupción, además de los señalados anteriormente, es el referido a pérdidas económicas; por ejemplo, en la realización de trámites o acceso de la población a servicios, el costo ascendió a 7,200 millones de pesos en el año 2017<sup>VI</sup>. De tal modo que, las estadísticas manifiestan la veracidad de que la desigualdad puede ser un efecto de la corrupción, en tanto se instala como condición el estipendio económico para acceder a bienes y servicios públicos. Sin embargo, como lo señala la “Problematización” de la **Política Nacional Anticorrupción**, existen distintas manifestaciones de la corrupción con lugar en la relación de “interacción usual con autoridades y servidores públicos”<sup>VII</sup>, lo que provoca reacciones de preocupación ante el problema y de desconfianza de la población hacia las instituciones. Sucintamente, las experiencias cotidianas de las personas y su necesaria relación con las organizaciones y servidoras y servidores públicos fundamentan sus percepciones y visibilizan la corrupción como un fenómeno sistémico.

Además, el problema de la corrupción está configurado de esta forma dado que se halla en el interés social como una prioridad; es decir, se cumple con la condición de problematización en tanto: “Para que una situación sea un problema, las personas deben estar convencidas de que deben hacer algo para modificarla”<sup>VIII</sup>. Argumentativamente, las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) señalan que la corrupción ha ocupado, desde el año 2011, los primeros lugares entre los problemas que más preocupan a la población en México, a continuación, se presenta la gráfica correspondiente:

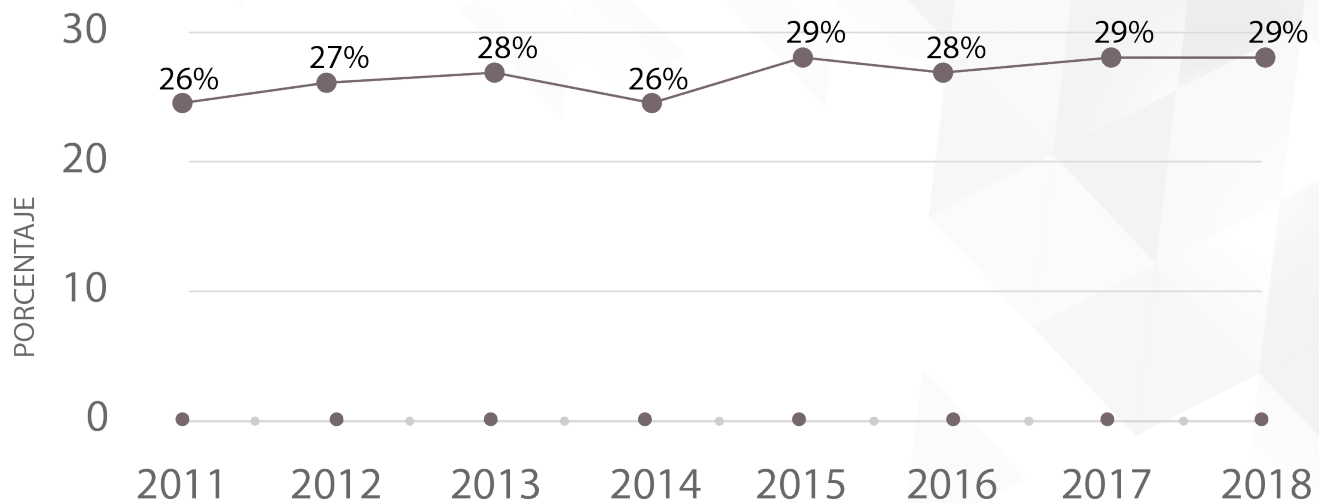
VI INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017*. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/encig/2017/>

VII SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN, *Política Nacional Anticorrupción*, 2020. Disponible en: <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Pol%C3%ADtica-Nacional-Anticorrupci%C3%B3n.pdf>

VIII KINGDON, John, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 1984, citado en: PARSONS, Wayne, *Políticas Públicas, una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, FLACSO-México, 2012, p.222.



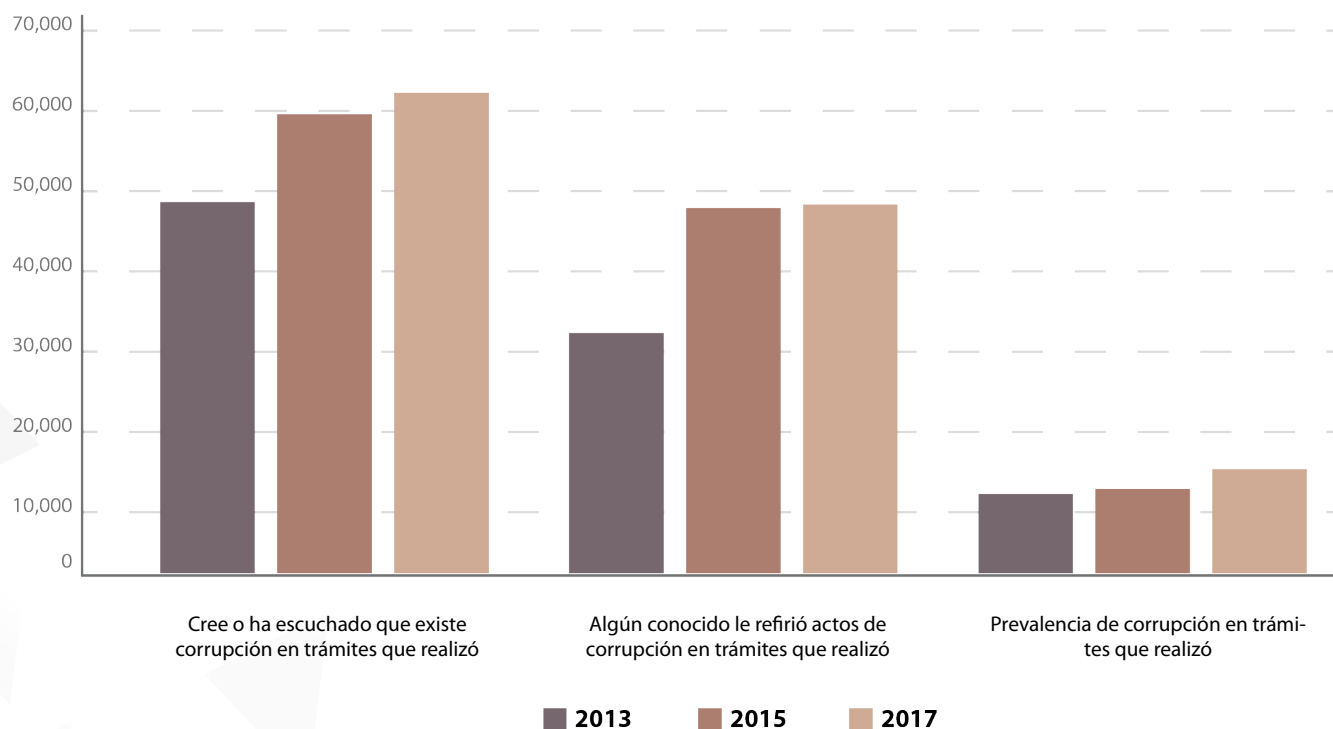
GRÁFICA 1. Porcentaje de la población que considera a la corrupción entre los tres problemas de mayor preocupación en el país, 2011-2018



Fuente: INEGI, ENVIPE, 2011-2018. Citado en SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN, Política Nacional Anticorrupción, 2020

La presencia sostenida de la corrupción como tema de agenda pública ha posibilitado avanzar en la realización de estudios de percepción y medición de la corrupción. La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del INEGI, refleja que la preocupación ante el problema está sustentada en la experiencia de la sociedad en su trato con autoridades y servidoras y servidores públicos en la gestión de trámites y servicios públicos, indicador que, conforme a cada medición, ha presentado un comportamiento de incremento sostenido. Demostrativamente nueve de cada diez personas perciben que la ocurrencia de hechos de corrupción es una situación frecuente o muy frecuente; este resultado señala la necesidad de generar más y mejores mecanismos para el control de la corrupción como condición de norma socialmente aceptada.

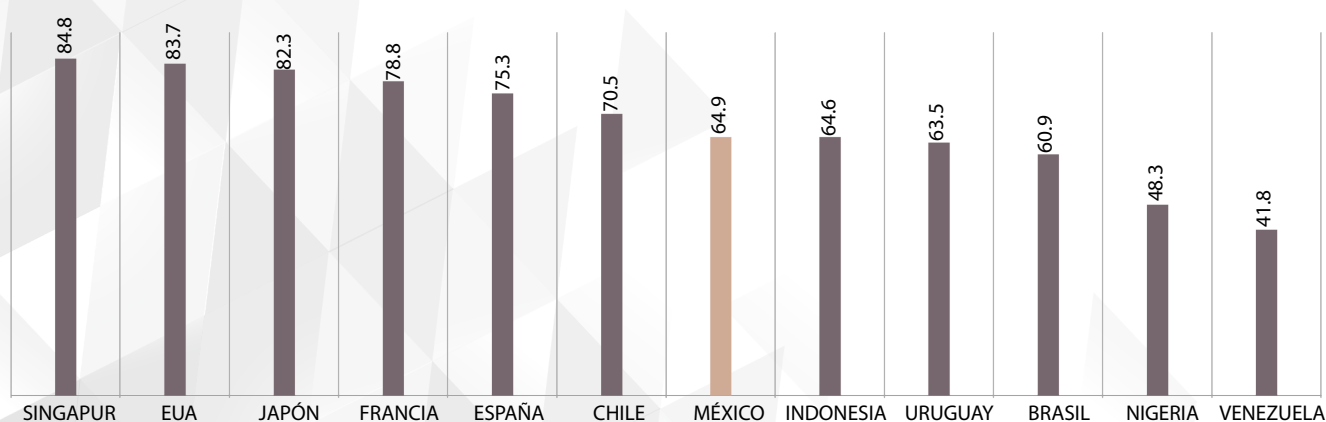
GRÁFICA 2. Tasa de prevalencia de hechos de corrupción por cada 100 mil habitantes, 2013-2017



Fuente: INEGI, ENCIG, 2013, 2015, 2017. Citado en SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN, Política Nacional Anticorrupción, 2020, p.43.

Estudios de otra naturaleza demuestran la relevancia de considerar a la corrupción como un problema, considerando las consecuencias que genera y el impacto sobre el cálculo de riesgos ante indicadores, por ejemplo, de competitividad. El *"The Global Competitiveness Report 2019"*<sup>IX</sup>, reporte devenido del *Índice de Competitividad Global (ICG)* publicado por el Foro Económico Mundial, ubica a México en el lugar 48 de un total de 141 países, con un puntaje de 64.9, el resultado significa un retroceso respecto del año pasado (2018) en el que se ubicó en el lugar 46.

GRÁFICA 3. PUNTAJES OBTENIDOS EN EL ICG, 2019



Fuente: Elaboración propia con base en datos de "The Global Competitiveness Report 2019".

IX WORLD ECONOMIC FORUM, Schwab Klaus (Editor), *The Global Competitiveness Report 2019*. Disponible en: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf)



El ICG retoma 103 indicadores, organizados en 12 pilares, los cuales son: instituciones, infraestructura, adopción de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), estabilidad macroeconómica, salud, habilidades productivas, condiciones de mercado, mercado laboral, sistema financiero, dimensiones económicas de mercado, dinamismo empresarial y capacidad de innovación. Para el caso de la identificación de la corrupción y su relación con la medición de la competitividad, el indicador referido a instituciones identifica diversas variables, algunas de las más representativas son:

*CUADRO 1. Indicadores del Índice de Competitividad Global, 2019*

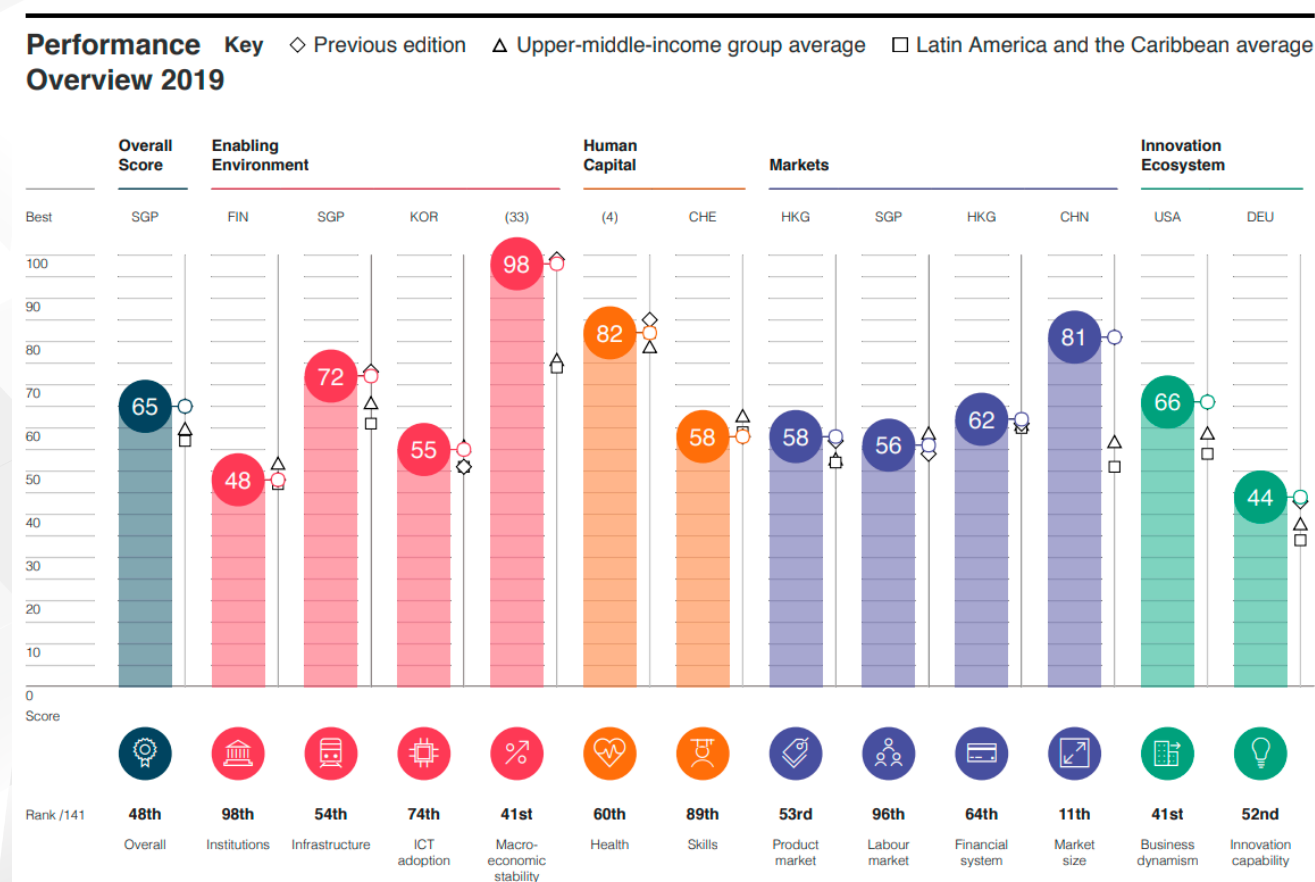
- 1) Seguridad,
  - a) Fiabilidad de los servicios policiales.
- 2) Capital social
- 3) Comprobación y balances económicos,
  - a) Transparencia presupuestaria;
  - b) Independencia judicial;
  - c) Eficiencia del marco legal en regulaciones, y
  - d) Libertad de prensa.
- 4) Desempeño del sector público,
  - a) Carga de la regulación gubernamental;
  - b) Eficiencia del marco legal en la solución de disputas, y
  - c) Participación electrónica.
- 5) Transparencia,
  - a) Incidencia de corrupción.
- 6) Gobierno corporativo,
  - a) Fortaleza de las normas de auditoría y contabilidad;
  - b) Regulación de conflictos de interés, y
  - c) Gobierno co-participativo.
- 7) Orientación futura del gobierno,
  - a) Gobierno asegurando la estabilidad política;
  - b) La respuesta del gobierno al cambio, y
  - c) Visión a largo plazo del gobierno.

*\*NOTA:* La información presentada no responde a la totalidad de los indicadores empleados para la construcción del Índice. El listado presentado es una selección de aquellos relacionados directa o indirectamente con el control de la corrupción.

*Fuente:* Elaboración propia con base en información de “The Global Competitiveness Report 2019”.

La puntuación de México en el indicador de instituciones destaca por ser el segundo más bajo en la confirmación de su puntaje promedio como país. Este escenario, arroja y, prácticamente sugiere, estrategias y líneas de acción para controlar la corrupción, entre ellas: garantizar las regulaciones gubernamentales, lograr transparencia presupuestaria, impulsar la participación electrónica, fortalecer la transparencia y las normas de auditoría y contabilidad. Sin embargo, es indispensable superar “la concepción de la corrupción como una serie de conductas o actos individuales que pueden ser disuadidos y vigilados exclusivamente a través de medidas de control, vigilancia y sanción”, para entenderla como un fenómeno sistémico.

GRÁFICA 4. Puntajes de México por indicador en el ICG, 2019



Fuente: WORLD ECONOMIC FORUM, Schwab Klaus (Editor), *The Global Competitiveness Report 2019*, p.386.

Disponible en: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf)

También, los resultados son demostrativos de la ineficacia en el control de la corrupción desde los instrumentos tradicionales de control del ejercicio de recursos públicos y, en general, de la gestión pública, sobre todo por la interpretación y definición equivocada del problema público de la corrupción. Ante este escenario, la **Política Nacional Anticorrupción (PNA)** permite observar y utilizar una definición apropiada de corrupción, con base en la Consulta Ciudadana para la integración de la PNA, la cual arrojó que el 39% de las personas encuestadas define a la corrupción como “acciones fuera de la ley” y el 42% señaló como principal causa del problema, el hecho de que “no hay sanciones ni consecuencias” ante los hechos de corrupción cometidos tanto por las organizaciones del sector público como del privado<sup>x</sup>. Este esfuerzo nacional permea al nivel de las entidades federativas, las cuales con ciertas particularidades y diferencias que evitan la uniformidad en la toma de decisiones, también experimentan niveles de corrupción que deben ser atendidos desde las consideraciones del diagnóstico nacional y las previsiones específicas de política pública.

## LA CORRUPCIÓN EN TLAXCALA

### LA MAGNITUD DEL PROBLEMA

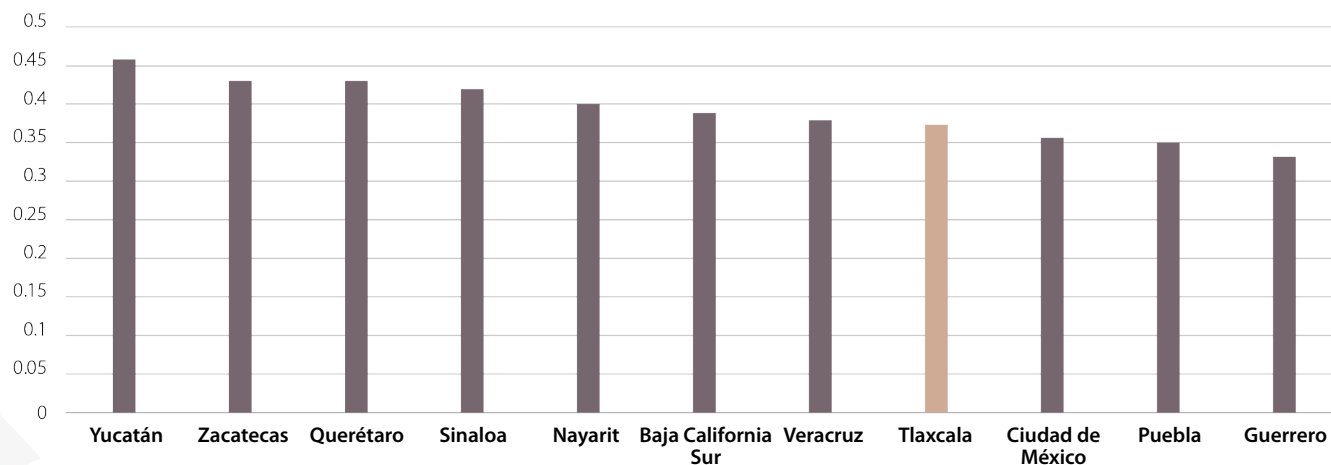
Los Estados de la República Mexicana también enfrentan la comisión de hechos de corrupción, sobre todo porque el problema público se identifica desde su característica sistémica, así como en las prácticas ilegales y figuradas como norma de orden social. En este sentido, resultan sugerentes los resultados del Estado de Tlaxcala en el Índice de Estado de Derecho en México 2019-2020 (IED-WJP) publicado por la organización internacional World Justice Project, el cual busca ser una medición fiel sobre el desempeño institucional en el país, utilizando datos e indicadores organizado en “42 sub-factores y ocho factores, los cuales son: límites al poder gubernamental, ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, orden y seguridad, cumplimiento regulatorio, justicia civil y justicia penal”<sup>xi</sup>. Los resultados para Tlaxcala en el plano nacional lo hacen ubicarse en el lugar 25 del total de entidades federativas; en lo referido al indicador de “ausencia de corrupción” la entidad ocupa el lugar 24 y en el que se refiere a “gobierno abierto” el lugar 31.

Tales datos muestran la percepción de la sociedad en lo referido a la existencia de casos de corrupción en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial locales; así como el comportamiento en cuanto a transparencia y participación ciudadana con que la sociedad cuenta para conocer el funcionamiento de las organizaciones gubernamentales e incidir en los procesos de toma de decisiones sobre asuntos públicos. Por esta razón, resulta de imperiosa necesidad, orientar las decisiones en la materia con base en un diagnóstico objetivo bajo consideraciones estadísticas como estas. Se presentan los resultados del IED-WJP para el caso de Tlaxcala con referencia al contexto nacional, conformado por otras entidades federativas.

X SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN, *Política Nacional Anticorrupción*, 2020, p.50-52.

XI WORLD JUSTICE PROJECT, *Índice de Estado de Derecho en México 2019-2020, las 32 entidades bajo la lupa ciudadana*. Disponible en: [https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2020/02/1\\_ReporteSpanish\\_MSI-2019-2020-VF2.pdf](https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2020/02/1_ReporteSpanish_MSI-2019-2020-VF2.pdf)

GRÁFICA 5. Puntuación del Índice de Estado de Derecho 2019-2020, por entidad federativa



Nota: La gráfica presenta una selección de puntajes de ciertas entidades federativas con el respectivo énfasis en el Estado de Tlaxcala.

Fuente: Elaboración propia con base en información de: WORDL JUSTICE PROJECT, Índice de Estado de Derecho en México 2019-2020, las 32 entidades bajo la lupa ciudadana.

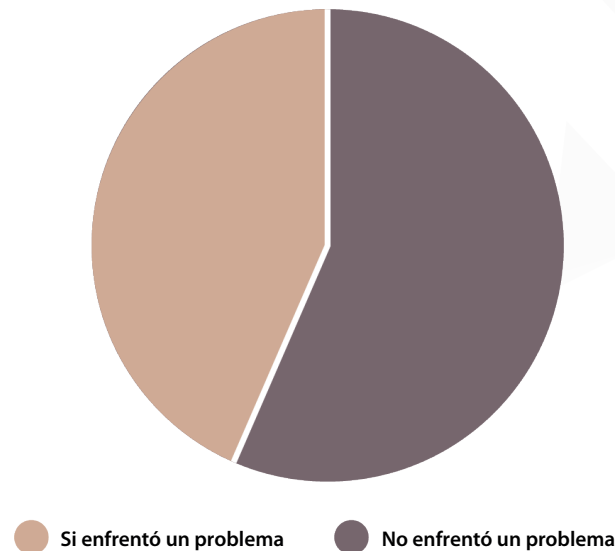
La posición ocupada por la entidad muestra la percepción de la sociedad sobre el desempeño institucional. Además, la perspectiva comparada de este tipo de ejercicios comprueba que el problema de la corrupción está presente en la República Mexicana y no es exclusivo para Tlaxcala. Sin embargo, estos ejercicios de medición de la percepción cuentan con posiciones escépticas, en tanto el valor de la subjetividad está presente, por ello resulta fundamental integrar más ejercicios estadísticos, teniendo en consideración lo señalado por la PNA, en tanto las mediciones de percepción sí ofrecen una aproximación indirecta del ambiente que perciben las personas con respecto a la eficacia de las instituciones públicas.

Las mediciones nacionales, por ejemplo, del INEGI, han avanzado hacia el análisis del fenómeno por medio de productos estadísticos serios y que apuntan hacia resultados que deben ser considerados para la toma de decisiones. Algunos de los proyectos estadísticos más relevantes en la materia son: la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG); Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE); Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCIGE); Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE); Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL); Encuesta Nacional de Adolescentes en el Sistema de Justicia Penal (ENASJUP); Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciarios Estatales (CNGSPE); Censo Nacional de Derechos Humanos; Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal; Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal; Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales Estatal; Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales.

La ENCIG 2017, edición más reciente de la encuesta bianual, ofrece varios hallazgos desde los que se sostiene la idea de que la corrupción está caracterizada por ser un fenómeno social ligado a la práctica de la ilegalidad. La presencia de actos de corrupción en la interacción de sociedad de gobierno encuentra diferentes espacios, entre ellos están los pagos, trámites o solicitudes de servicios, realizados por las personas ante instancias públicas; la referida encuesta señala que el promedio nacional

fue de 9.3 pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos por persona en 2017, mientras que en el caso de Tlaxcala el promedio de éstos fue de 8 en el mismo período. Es decir, la interacción es –marginamente– menor que a nivel nacional. Respecto de esta totalidad de pagos, trámites y solicitudes de servicios públicos realizados por los usuarios en Tlaxcala, en 59.5% de ellos se presentó algún tipo de problema para realizarlo, entre los que se encuentran: las barreras al trámite (largas filas, lugares lejanos, etc.), asimetrías de la información y problemas con las TIC.

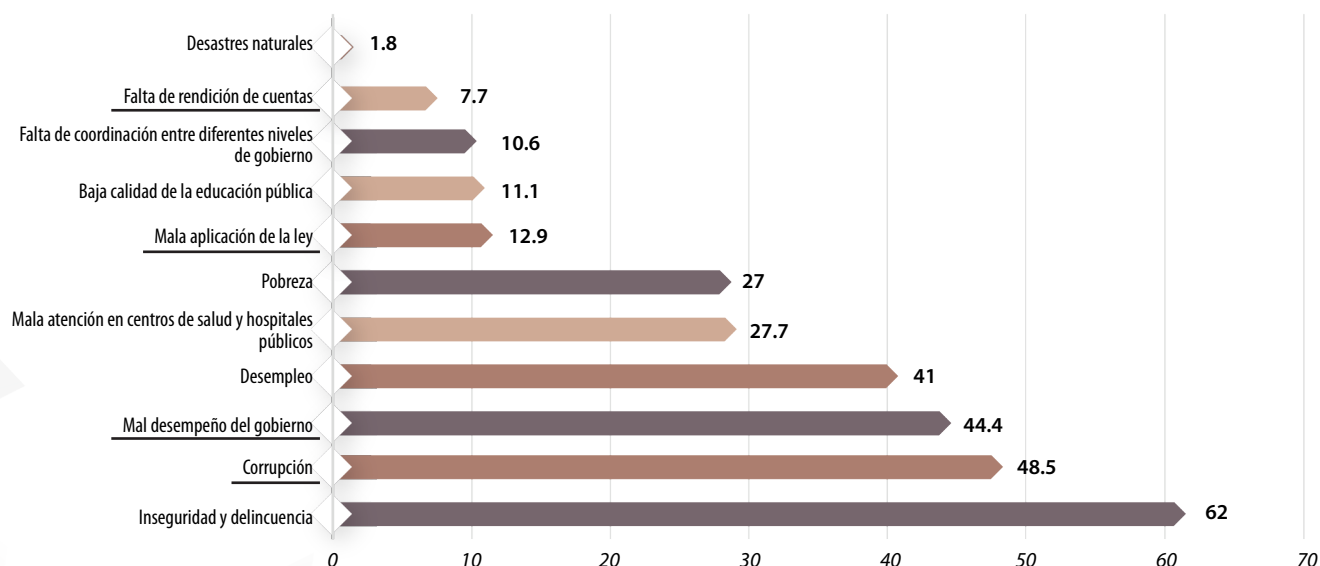
GRÁFICA 6. Porcentaje de usuarios que enfrentaron algún tipo de problema, ENCIG 2017



Fuente: Elaboración propia, con base en información de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017.

Los problemas que los usuarios enfrentan en su interacción con organizaciones gubernamentales se constituyen como elementos que la gestión pública debe considerar. La ENCIG, también revela los problemas señalados, por la población de 18 años y más, como más importantes; destacan notoriamente: la corrupción, el mal desempeño del gobierno y la falta de rendición de cuentas, sobre todo teniendo en consideración la naturaleza de este documento.

GRÁFICA 7. Percepción sobre la importancia de problemas en Tlaxcala, ENCIG 2017



Fuente: Elaboración propia, con base en información de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017.

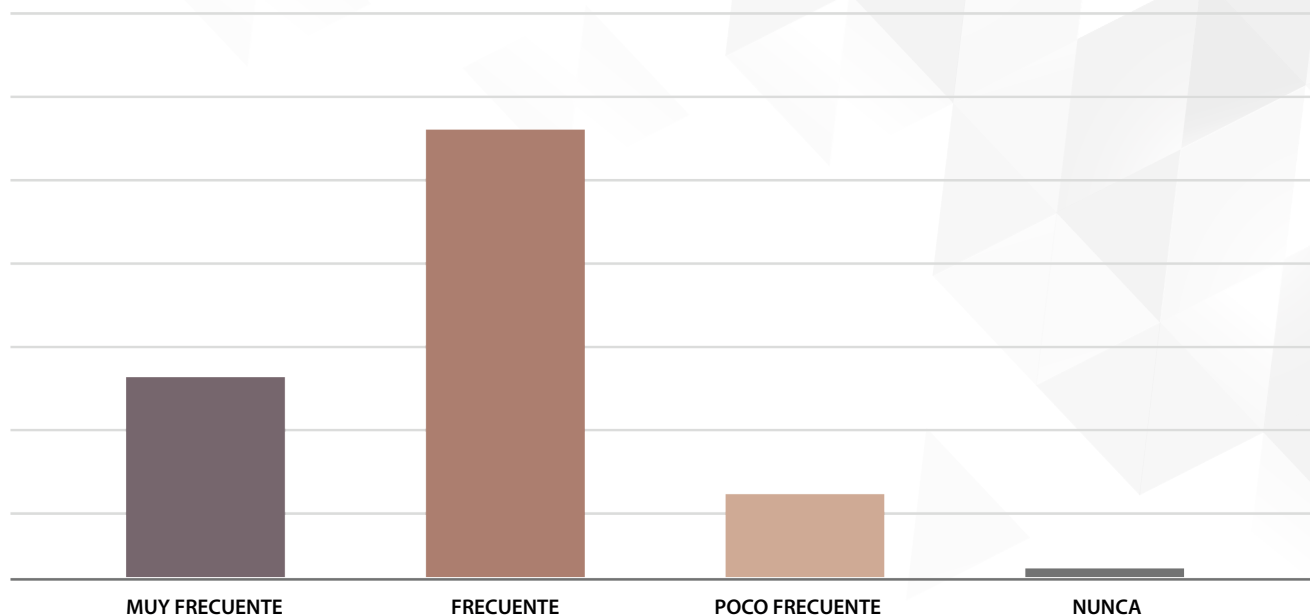
La corrupción, en Tlaxcala ha sido señalado por el 48.5% de la población de 18 años y más, como el problema más importante. Si relacionamos esta selección de la corrupción como problema relevante con el porcentaje de usuarios que señalaron el enfrentamiento de algún problema en la realización u obtención de trámites y servicios públicos, se comprueba que el fenómeno de la corrupción ha adquirido tal nivel de preocupación en la experiencia cotidiana de las personas en su interacción con las dependencias y servidoras y servidores públicos.

Sumado a esta conjetura, la información de percepción sobre frecuencia de actos de corrupción y las tasas de prevalencia e incidencia de corrupción, complementan el argumento de concebir a la corrupción como un “orden social que basa sus formas de intercambio en relaciones particulares y de favoritismo [...] así como un problema público, consecuencia de riesgos institucionales y sociales subyacentes”<sup>XII</sup>. Por tanto, debe ser abordado desde una visión atemporal y estratégica, con el establecimiento de metas y objetivos a corto, mediano y largo plazo.

En lo referido a la percepción sobre la frecuencia de actos de corrupción en el Estado de Tlaxcala, según datos de la ENCIG, el 84.4% de la población de 18 años y más percibió que los actos de corrupción en la entidad son *muy frecuentes o frecuentes*. La expresión de frecuencia de actos de corrupción sitúa a la entidad en un escenario de necesaria proactividad para la prevención y detección de actos de corrupción.



GRÁFICA 8. *Percepción sobre frecuencia de actos de corrupción en el Estado de Tlaxcala, ENCIG 2017*



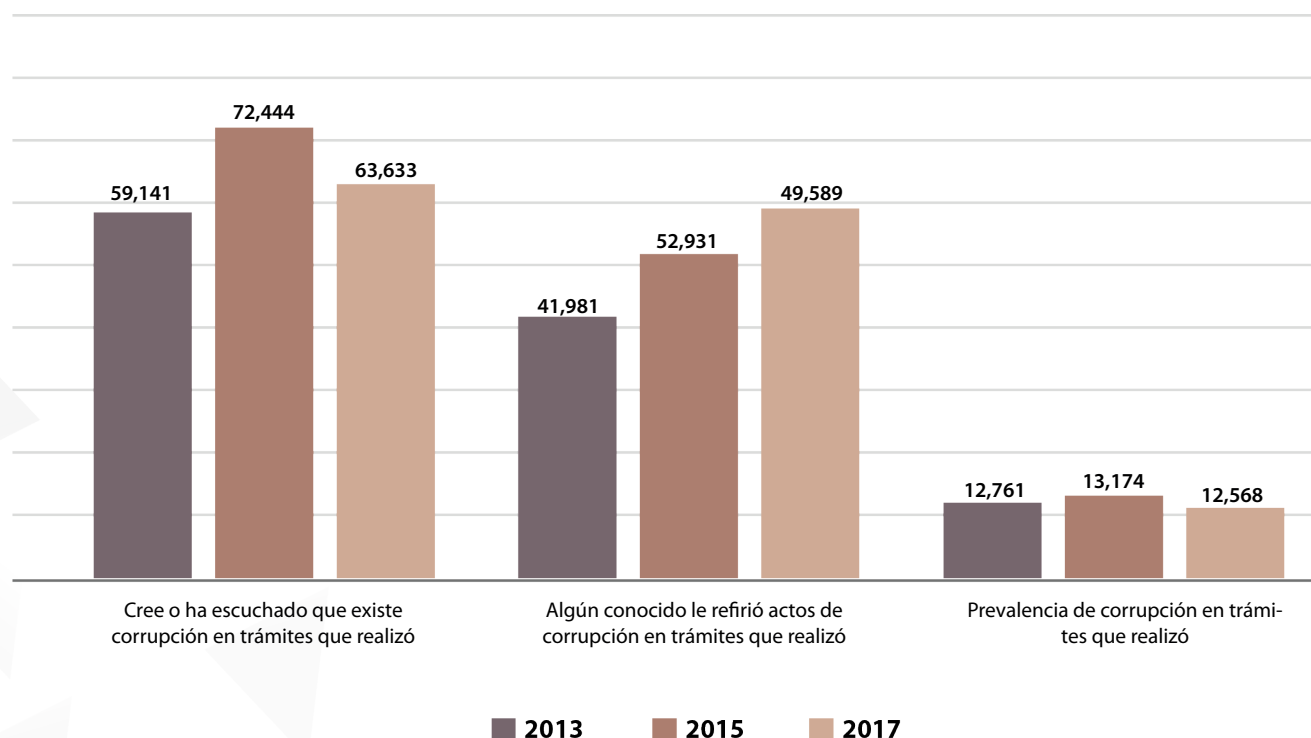
*Fuente: Elaboración propia, con base en información de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017.*

La concentración de las respuestas de los usuarios en el espectro de la mayor frecuencia de actos de corrupción responde directamente a las tasas de prevalencia e incidencia, las cuales también sostienen un comportamiento configurado por la interacción cotidiana entre sociedad y gobierno. También influye el incremento de contacto por parte de la sociedad con algún servidor público para trámites, pagos y solicitudes de servicios públicos en Tlaxcala, en el año 2013 un total de 355,174 personas tuvieron contacto con algún servidor público, en 2015 la cifra ascendió a 376,228 y para 2017 a 389,407 personas<sup>XIII</sup>. Por ello, resulta fundamental analizar en conjunto esta información, para lograr hallar elementos no evidentes y, por el contrario, identificados a partir del uso estadístico de la información.

La multicitada interacción entre sociedad y gobierno, descrita por las experiencias de la población, muestran un comportamiento ascendente de la prevalencia de actos de corrupción en la gestión de trámites y servicios públicos. En lo que se refiere a la tasa de incidencia, para el año 2017 asciende a 23,364 por cada 100 mil habitantes, mientras que la tasa de prevalencia se muestra en las mediciones de 2013 y 2015 mayor a la nacional y, para el período medido en la ENCIG 2017 una reducción considerable respecto de períodos anteriores y consecuentemente de la referencia nacional.

XIII INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017/default.html#Tabulados>

GRÁFICA 9. Tasa de prevalencia de hechos de corrupción por cada 100 mil habitantes en el Estado de Tlaxcala, 2013-2017



Fuente: Elaboración propia, con base en información de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017.

A nivel estatal también se debe considerar las experiencias de la sociedad en su relación con los gobiernos municipales. En la ENCIG 2017, para el caso del Estado de Tlaxcala, el 72.7% de las personas encuestadas agrupó su respuesta en “muy frecuente” o “frecuente” respecto a la frecuencia de corrupción en gobiernos municipales<sup>XIV</sup>. Ante este diagnóstico de percepción de actos de corrupción, resulta fundamental generar mecanismos más efectivos de control a nivel municipal, bajo las consideraciones del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que define la figura de Ayuntamiento e identifica las funciones y servicios públicos a su cargo.

Además, es importante señalar que, a nivel estatal con las consideraciones de los municipios, es fundamental avanzar desde las percepciones hacia la detección y sanción de hechos de corrupción. Para ello es imprescindible la presentación de denuncias por casos de corrupción, a nivel nacional para el año 2017 solamente el 3.76% de los presuntos casos de corrupción fueron denunciados, mientras que en Tlaxcala la cifra asciende a 7.87%, es decir, por encima del promedio nacional. Sin embargo, la estadística demuestra que prácticamente el 80% de los presuntos hechos, no es denunciado, en números absolutos en Tlaxcala un total de 3 mil 853 presuntos casos fueron denunciados, mientras que 38 mil 475 no siguieron un proceso de denuncia con alguna autoridad, ya sea para ejercitar la acción

<sup>XIV</sup> Al respecto, la frecuencia de corrupción por instituciones y sectores señala en los primeros lugares (aquellos donde se registró “frecuente” o “muy frecuente”) a: los policías, diputados, gobierno estatal, ministerio público, institutos electorales, gobiernos municipales, jueces y magistrados, universidades, hospitales públicos, comisiones de derechos humanos y escuelas públicas.



penal o imponer sanciones administrativas para personas servidoras públicas y/o particulares, según información generada por INEGI. Estos resultados significan el sostenimiento del binomio corrupción-impunidad, en tanto las consecuencias jurídicas para los elementos corruptores y corruptibles no se presentan ante hechos determinados, por lo que resulta indispensable reformular los procesos de denuncia.

El escenario a nivel municipal resulta ser más alarmante. Mientras que a nivel nacional se contabilizaron 84,171 quejas y denuncias por las actuaciones de servidores públicos recibidas en las administraciones públicas municipales, según el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGMDT) 2019 realizado por el INEGI, en el Estado de Tlaxcala se presentaron solamente 2,091 quejas o denuncias sobre este rubro, lo que representa solamente el 2.48% respecto de la totalidad.

Estos indicadores contrastan con los de percepción, tan sólo en la ENCIG 2017, las personas señalaron la siguiente percepción de frecuencia de corrupción en diversas instituciones:

*TABLA 04. Percepción sobre la frecuencia de corrupción en diversas instituciones, Tlaxcala*

INSTANCIAS	MUY FRECUENTE	FRECUENTE	POCO FRECUENTE	NUNCA
Policías	40.1	43.8	12.8	1.2
Legisladores	38.4	44.5	9.5	0.7
Gobierno Estatal	30.6	47.2	15.0	2.1
Ministerio Público	29.9	46.4	14.8	2.3
Instituciones electorales	32.3	42.2	17.8	3.0
Gobiernos municipales	26.5	46.2	20.3	3.3
Jueces y magistrados	24.6	43.8	17.7	2.7
Universidades	22.0	42.8	20.7	2.8
Hospitales públicos	11.8	37.9	35.0	9.3
Comisiones de Derechos Humanos	12.9	33.3	34.8	8.0
Escuelas públicas	10.3	34.4	39.0	9.0

*Fuente: Elaboración propia, con base en información del Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017, INEGI.*

Esto demuestra que los gobiernos municipales en el Estado de Tlaxcala sostienen un 72.7% de percepción de alta frecuencia de casos de corrupción. Derivado de esto, la política pública en materia de prevención, detección y sanción de hechos de corrupción debe ampliar hacia los ayuntamientos sus capacidades de implementación., bajo las consideraciones de percepción e incidencia, o generales y específicas.

Bajo estas consideraciones, resulta fundamental a efecto de la mejor planeación de la acción gubernamental la mejora de los mecanismos para la presentación de quejas y denuncias por presuntos hechos de corrupción. Al respecto, la Política Nacional Anticorrupción identifica, con base en información del INEGI, como razones por las que la población no denuncia actos de corrupción a los siguientes enunciados: “es inútil denunciar”, “es una pérdida de tiempo”, “es una práctica común”, “falta de tiempo”, “obtuve un beneficio”, “miedo a represalias” y “no sé ante quién denunciar”. Esta falta de procesos efectivos de denuncia estimula la frecuencia e incidencia de un mayor número de casos de corrupción y, en consecuencia, un estado de impunidad, definida como “la ausencia -de hecho, o de derecho- de responsabilidad penal, civil administrativa o disciplinaria por la comisión de delitos o conductas de corrupción tipificadas en las leyes”<sup>xv</sup> que repercute en la eficacia, eficiencia, confianza y legitimidad de las organizaciones públicas e instituciones.

Este escenario demuestra la existencia de la corrupción como un problema público que requiere de atención. No obstante de que la historia institucional del Estado de Tlaxcala registra importantes esfuerzos en la implementación de políticas públicas, programas y estrategias para prevenir, detectar y sancionar hechos de corrupción, se reconoce la necesidad de agrupar intencionalidades, finalidades y acciones funcionales en un modelo de Política Anticorrupción del Estado de Tlaxcala, el cual debe lograr manifestar los intereses del Estado en torno al problema, proponer acciones programáticas que deberán implementarse y evaluarse en prospectiva y, por definición, ubicar a la corrupción como un fenómeno social “sistémico (y no individual) que se materializa a través de manifestaciones muy distintas (como el nepotismo, el soborno, las redes de corrupción, el lavado de dinero, el conflicto de interés, etc.), y cuyo control requiere de medidas integrales e interrelacionadas”<sup>xvi</sup>. En síntesis, redirigir las acciones desde un documento de planeación estratégica e integral que identifique las prioridades de política pública.

Por esta razón los cambios legislativos que dieron origen al SNA y los diferentes Sistemas Locales, entre los que se encuentra el del Estado de Tlaxcala, son relevantes; dado que el diseño, formulación e implementación de acciones coordinadas para prevenir, detectar y sancionar hechos de corrupción y faltas administrativas, está en el foco de la atención pública y en el interés de la sociedad, cada vez más participativa de los asuntos públicos. En este sentido, el combate a la corrupción tiene un asidero y apoyo social con que quizás en otros momentos no contó por razones múltiples, ante esta realidad resulta valioso la superación de la visión del combate a la corrupción como un asunto exclusivo de los gobiernos, para, ahora, ser considerado un tema común y de colaboración entre los diferentes sectores de la sociedad.

XV CASAR, AMPARO, México: *Anatomía de la corrupción*, 2da edición, Mexicanos contra la corrupción y la impunidad, 2016, p.65.

XVI SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN, *op. cit.*, p.49.

Resulta, en extenso, evidente que el combate a la corrupción, además de agrupar a los diferentes sectores de la población para cumplir con el objetivo de controlar el problema, también tiene implicaciones en las instituciones que conforman la sociedad, entre ellas la propia democracia. Los resultados del Índice de Desarrollo Democrático de México (IDDMEX) 2019<sup>XVII</sup>, elaborado por la Fundación Konrad Adenauer y el Instituto Nacional Electoral entre otros, considera como una de las dimensiones del índice la denominada “calidad institucional y eficiencia política” la cual tiene entre los indicadores: la percepción de corrupción, *accountability* legal y política y *accountability* social. Para el caso de Tlaxcala, el puntaje en el índice es de 3.656, por lo que se ubica en la posición 23 de 32 entidades, clasificando en la categoría de “bajo desarrollo”. En lo referido a la percepción de la corrupción, obtuvo una puntuación de 4,384 por lo que se ubica en la posición 13 a nivel nacional.

Estas repercusiones, ante la presunta comisión de hechos de corrupción, representa un impacto negativo en el desarrollo democrático. Aunado a la necesidad de mejora de la gestión pública y de eficiencia en el ejercicio de los recursos público, el desarrollo democrático es una exigencia ciudadana ante las que las organizaciones públicas deben responsabilizarse.

## DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA

### *Corrupción e ilegalidad*

El proceso de diagnóstico para la formulación de la PAET, consideró como uno de sus pilares, la consulta pública por medio de la “Encuesta para la Formulación de la Política Anticorrupción del Estado de Tlaxcala”. Además, se optó por el análisis de la información disponible a partir de encuestas, censos, estudios, etc. publicados por instituciones del sector público, académicas, organizaciones de la sociedad civil, etc. Los resultados de la encuesta arrojaron que el 97.16% de las personas encuestadas considera que sí es relevante combatir la corrupción. Además, el 26% y el 21% asocian como causa de la corrupción los enunciados de “falta de ética de los servidores públicos” e “impunidad” respectivamente; es decir que el 47% de las personas encuestadas relaciona la corrupción con los tópicos de impunidad y ética pública.

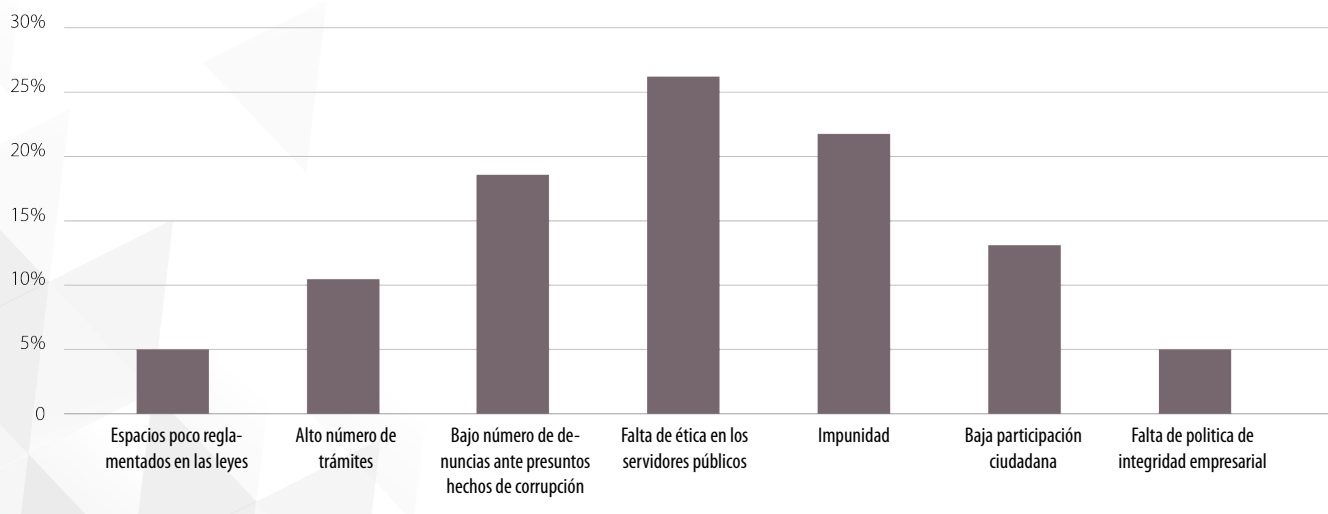
XVII FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER A.C., *Índice de Desarrollo Democrático de México 2019*, México, 2020. Disponible en: <http://idd-mex.org/wp-content/uploads/2020/01/IDD-Mex-2019.pdf>

**TABLA 05. Asociación de las causas del problema de la corrupción, Encuesta para la Formulación de la Política Anticorrupción del Estado de Tlaxcala**

Respuestas	Espacios poco reglamentados en las leyes	Alto número de trámites	Bajo número de denuncias ante presuntos hechos de corrupción	Falta de ética de los servidores públicos	Impunidad	Baja participación ciudadana	Falta de política de integridad empresarial
Porcentaje	5%	11%	18%	26%	22%	13%	5%

Fuente: Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala, Encuesta para la formulación de la Política Anticorrupción del Estado de Tlaxcala, 2019. Cuestionarios analizados: 1374, con un total de 2,748 respuestas seleccionadas

**GRÁFICA 10. Causas de la corrupción. Encuesta para la Formulación de la Política Anticorrupción del Estado de Tlaxcala**



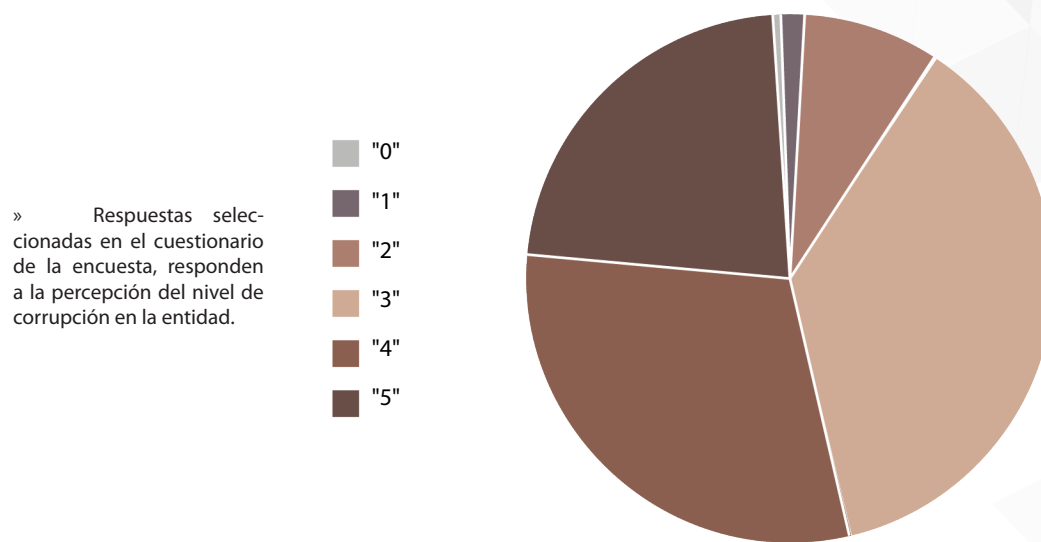
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta para la Formulación de la Política Anticorrupción del Estado de Tlaxcala, 2019.

También es importante rescatar los hallazgos de la consulta ciudadana para la integración de la PNA, en la que la asociación principal del concepto de corrupción, para su definición, fue con “acciones (de diferente tipo) que se realizan al margen de la ley por servidores públicos o por la ciudadanía”<sup>XVIII</sup>. Las variantes a nivel estatal están centradas en las causas del problema los cuales se constituyen en factores que incentivan y mantienen los niveles de corrupción en la entidad, por lo que la implementación de acciones específicas deberá estar orientada desde el diagnóstico del problema en Tlaxcala.

XVIII SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN, *op. cit.*, p.49.

Respecto a estas consideraciones, la Encuesta para la Formulación de la Política Anticorrupción del Estado de Tlaxcala, realizada por la SESAET, arrojó datos acerca de la percepción del problema. Los niveles más altos de corrupción en la escala propuesta (como posibles respuestas en el cuestionario) están agrupados en el rango de 3-5, el 89.01% de las personas encuestadas registró respuestas en este rango. La siguiente gráfica lo muestra:

GRÁFICA 11. Nivel de corrupción en el Estado de Tlaxcala, según las personas encuestadas



Fuente: Elaboración propia. Encuesta para la Formulación de la Política Anticorrupción del Estado de Tlaxcala, 2019.

El acercamiento a la definición del problema en conjunto con el planteamiento de las posibles causas del problema, así como la percepción del nivel de corrupción en la entidad, constituyen elementos informacionales básicos para la determinación de acciones, en términos de políticas públicas. El tema cuenta con apoyo social suficiente o, prácticamente unánime, la mencionada encuesta registra que el 97.16% considera relevante combatir la corrupción. Por ello el ejercicio de consulta para la toma de decisiones es trascendental.

La asociación del problema de la corrupción, silogismo resultado de la participación de la sociedad y del diagnóstico planteado en la PNA, se explica desde la presencia de tres factores: **altos niveles de impunidad** para lograr que los procesos de detección, investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción sean efectivos; **falta de ética de los servidores públicos**, en tanto la personalización del servicio público para la obtención de beneficios personales o de grupo, desnaturaliza el carácter de servicio y de lo público así como imposibilita la conjunción de equipo de trabajo orientados desde la vocación, el mérito y una serie de valores compartidos para el desempeño de su trabajo; y **arbitrariedad y abuso de poder**, bajo el entendido de que los espacios poco reglamentados en las leyes y la discrecionalidad en la toma de decisiones genera entornos propicios para la comisión

de faltas administrativas o hechos de corrupción, ante los que se debe optar por mejorar los mecanismos de control, vigilancia y observación permanente de los diferentes instrumentos normativos que cuentan con la capacidad de determinar el grado de “maniobra” con que cuentan las y los servidores públicos en el desarrollo de sus funciones.

### ***Factor 1: Impunidad***

La relación entre corrupción, ilegalidad e impunidad es estrecha, está caracterizada por la interrelación y dependencia, es decir que ninguno es una variable independiente que persista en escenarios donde uno u otro sea inexistente. La impunidad entendida como “la ausencia del Estado en su función punitiva, producto de una crisis de legalidad y de la pérdida del valor vinculante asociado a las reglas por los titulares de los poderes públicos”<sup>XIX</sup>. Esta definición supone que, en efecto, la capacidad punitiva del Estado -sea por acción u omisión- es reducida o inexistente, por lo que, tal como se señala en la PNA: “los presuntos responsables de la comisión de algún delito no reciben castigo de acuerdo con lo estipulado en las leyes”<sup>XX</sup>. Este escenario de la inacción de la persecución de actos de presunta responsabilidad sea del tipo que fuera, llámese civil, administrativa o penal genera un estadio en el que la probabilidad -ante la comisión de un ilícito- de ser investigado y sancionado es mínima.

Además de que el factor impunidad sea una de las causas de la corrupción, actúa como un detonante de la multiplicidad de efectos negativos de ésta en el desarrollo, por ejemplo, en el ejercicio de derechos. Al respecto, “los gobernantes y servidores públicos caen en responsabilidad administrativa cuando incumplen con sus obligaciones o no observan al pie de la letra los procesos administrativos”<sup>XXI</sup>, por lo que -ante el incumplimiento de las leyes y la ausencia de sanción- el acceso a servicios y/o bienes públicos es afectado y, con ello, el libre ejercicio de derechos en los que el Estado (a través del gobierno) tiene incidencia directa, por ejemplo, educación, salud, seguridad, etc.

En lo referido a impunidad, es importante destacar el papel del acusador público y la necesidad de explorar varias vertientes del Derecho en las que se señala la necesidad de la autorregulación, por parte de las administraciones y sus actos, en este sentido el Derecho Administrativo Sancionador “es una institución de autorregulación de la administración pública y, en ciertos casos, a los particulares que se relacionan con el Estado en un plano de coordinación”<sup>XXII</sup>. Sin embargo, para lograr este cometido es necesario mejorar las capacidades de investigación y, antes, los procesos para la presentación de denuncia ante presuntos actos de corrupción.

XIX FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2006, citado en: GARCÍA GÁRATE, Iván, *Apuntes sobre impunidad y Poder Judicial*, Revista de Derechos Humanos Defensor, No. 11, 11 de noviembre de 2011, p.12

XX SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN, *op. cit.*, p.51.

XXI VÁZQUEZ, Daniel, *El impacto de la impunidad en los derechos económicos y sociales*, Revista Este País, Impunidad Cero, octubre 2019, p.4. Disponible en: <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/125/contenido/1570551204T12.pdf>

XXII BETANZOS, Eber, *Retos del Derecho Administrativo Sancionador*, en: CASTELLANOS, José, SÁNCHEZ, Christian y AGUILAR, Alejandro (coordinadores), *Tendencias del gobierno y de la administración pública*, Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno, Universidad de Guadalajara, Congreso Internacional del CLAD, noviembre 2018.



## ***Factor 2: Falta de ética de los servidores públicos***

La ética en el ejercicio de la función pública resulta indispensable para el cumplimiento de los objetivos y metas de las organizaciones gubernamentales, además para el aprovechamiento de los recursos económicos, materiales y humanos para la consecución de los objetivos institucionales. En contraparte, la falta de ética pública determina la imposibilidad de que las políticas públicas y programas satisfagan las necesidades para las que fueron creadas. En sentido estricto, la ética pública o ética de los servidores públicos es una condición necesaria para la *buena gobernanza* y la cultura de la legalidad<sup>XXIII</sup>, por lo que organizacionalmente se deben colocar los incentivos suficientes para estimular la formación de conductas propias de la buena administración, del ejercicio de la función y la toma de decisiones de manera virtuosa.

Para el caso, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala identifica a las personas servidoras públicas: representantes de elección popular, a los funcionarios y empleados de los Poderes Judicial y Legislativo, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Estatal o Municipal, así como en los órganos públicos autónomos; los cuales están sujetos a un régimen de responsabilidades señalado en la propia Constitución Política local y en la Ley General de Responsabilidades.

Además, la formación ética también puede hallar correlación con el nivel de profesionalización de los cuadros administrativos de las instituciones, por lo que es importante señalar el impacto de éste con la corrupción, ante el silogismo de: a mayor profesionalización, menor número de casos de corrupción, por esta razón se destaca la existencia del Servicio Profesional de Carrera a nivel federal y establecido a nivel de ley, sin embargo, para el Estado de Tlaxcala éste tiene vigencia a nivel de reglamento sobre todo a nivel ministerial, policial y pericial.

Ante este escenario resulta imprescindible la formación de cuadros administrativos sensibles de la relevancia de la ética pública y de la responsabilidad con el bienestar común, al desempeñar una función en instituciones públicas. Esto también tiene repercusiones directas en la mejora de las capacidades institucionales de los gobiernos y en la prevención de casos de corrupción.

El tópico de ética pública también se concibe, además de su relación con la legalidad, con el “ajuste de su comportamiento a una serie de reglas, normas y lineamientos de tipo ético y moral”<sup>XXIV</sup>, por lo que la prevención de sucesos como los conflictos de interés en el desarrollo de la gestión pública y su relación interna y externa con la sociedad, por ejemplo, en procesos de adquisiciones, arrendamientos y servicios del Estado.

XXIII MENDIETA, Manuel Villoria, SÁNCHEZ, Agustín, *Ética pública y buen gobierno*, Instituto Nacional de Administración Pública, Tecnos, Barcelona, 2015.

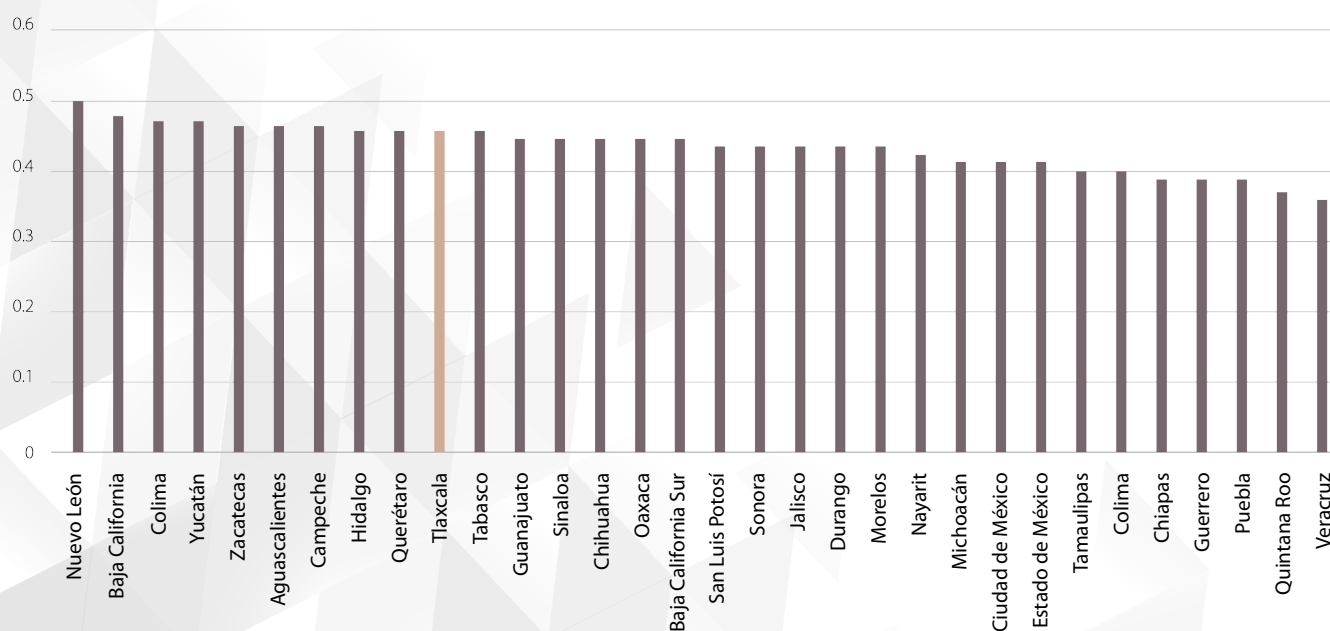
XXIV BETANZOS, Eber, *Notas en torno a la ética en el Servicio Público Mexicano*, en: *Revista de Administración Pública (RAP)* vol. LII no. 3, *Ética y Administración Pública. Elementos para la formación de una conducta íntegra en los servidores públicos*, Instituto Nacional de Administración Pública A.C., México, 2017, p.20.

### Factor 3: Arbitrariedad y abuso de poder

El proceso de toma de decisiones en la sociedad contemporánea, por parte del gobierno debe estar orientada desde la información, la evidencia y, también a partir de la participación de la sociedad, además caracterizada desde la práctica efectiva de la transparencia y rendición de cuentas, desde la idea primigenia de que los actos de gobierno están sujetos al escrutinio público e, irrefutablemente, ceñidos al cumplimiento del Estado de Derecho, por lo que el Principio de legalidad debe ser respetado. La arbitrariedad y el abuso de poder, existentes por los espacios de discrecionalidad, los cuales abren un espectro de posibilidades -al servidor público- para realizar actos que no están expresamente señalados en las normas y que, no necesariamente, están enfocados en la resolución de problemas públicos y el bienestar común.

Por esta razón, tal como se señala en la PNA, en cierto sentido y contexto la discrecionalidad resulta útil para la toma de decisiones, pero con la existencia de tres condiciones: se guíe bajo principios técnicos, fomente procesos de toma de decisiones imparciales, y su aplicación sea transparente y plenamente justificable bajo un objetivo de interés público. Empero, resulta beneficioso que exista el menor de espacios poco reglamentados en las leyes y, por consiguiente, suficientes límites al poder gubernamental. Al respecto, el Índice de Estado de Derecho 2019 de WJP considera esto dentro de los factores que constituyen el índice, este factor de límites al poder gubernamental “mide si los contrapesos limitan el actuar de los gobiernos estatales”<sup>XXV</sup> y cómo estos se traducen en mejores controles a la arbitrariedad y los abusos de poder. Para el caso, el Estado de Tlaxcala se ubica en la posición 10 respecto del total de 32 entidades federativas.

GRÁFICA 12. Puntuación en límites al poder gubernamental, Índice de Estado de Derecho 2019-2020



Fuente: Elaboración propia, con base en información de WORDL JUSTICE PROJECT, Índice de Estado de Derecho en México 2019-2020, las 32 entidades bajo la lupa ciudadana.



La mejora permanente de los contrapesos al poder decisorio gubernamental se consideran medidas preventivas de los casos de corrupción, por lo que esquemas de control interno y externo al ejercicio de los recursos públicos y, en general de la función pública, resultan indispensables. Simultáneamente los mecanismos de innovación para mejorar capacidades de, por ejemplo, transparencia para evitar la opacidad y la discrecionalidad en la toma de decisiones. Otro de los elementos posibles es el aprovechamiento de la colaboración entre poderes públicos para, a partir de observatorios permanente del marco jurídico vigente, proponer reformas y demás modificaciones para evitar la ambigüedad en las leyes, así como reglamentación interna.

### ***Normalización de la corrupción***

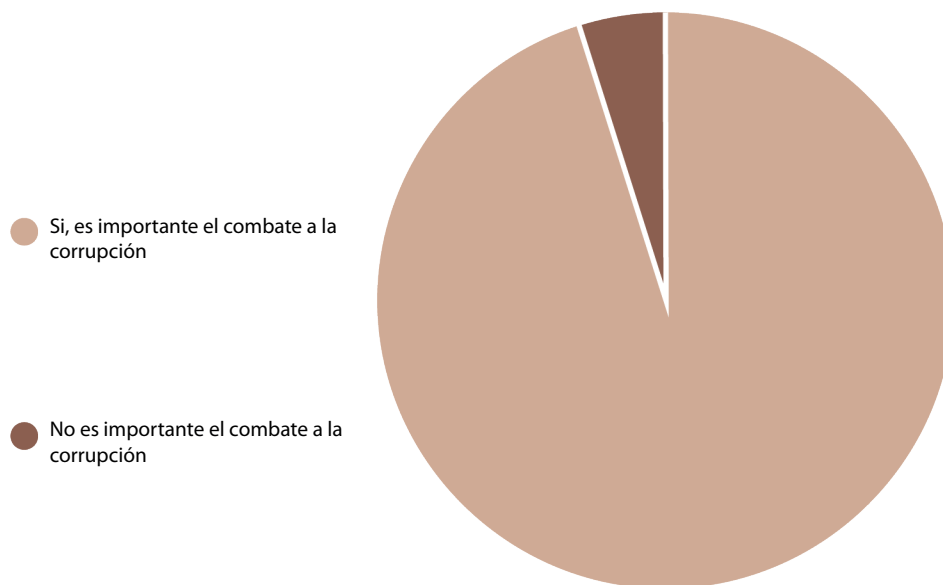
Otro de los elementos indisolubles de la corrupción en México y en Tlaxcala es concebir a la corrupción como norma de orden social, en tanto se reconoce la existencia, frecuencia e incidencia de actos de corrupción, así como se reconoce, acepta y aplica -con cierta justificación- la ocurrencia de estos, aunque ellos contravengan el marco legal<sup>XXVI</sup>. Esta aseveración se sostiene con el nivel de victimización, así como con las consideraciones de relevancia (señalada por la sociedad) del combate a la corrupción y los señalamientos de los actores involucrados.

La categorización de la corrupción como norma social parte del principio aceptado de que ésta puede ayudar a resolver, por ejemplo, con eficacia y/o prontitud, problemas de la vida cotidiana, así lo muestran las cifras de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2012.

Según la encuesta realizada por la SESAET, el 61.49% de las personas encuestadas señaló que ha sido víctima de la corrupción, además el 97.16% considera relevante combatir la corrupción. Sin embargo, esta última cifra demuestra que 2.84% de las y los participantes no considera importante el combate a la corrupción en la entidad. Este elemento puede ser una muestra representativa de la normalización del problema y, en cierto sentido, la aceptación. Si bien es cierto que la diferencia de frecuencia de respuesta sobre la importancia de combate a la corrupción es desproporcional entre la afirmación y la negación, es real que -ante la opinión pública- pareciera ser predecible una opinión unánime, justo por este razonamiento se debe considerar la dimensión de normalización del fenómeno.

XXVI SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN, *op. cit.*, p.55.

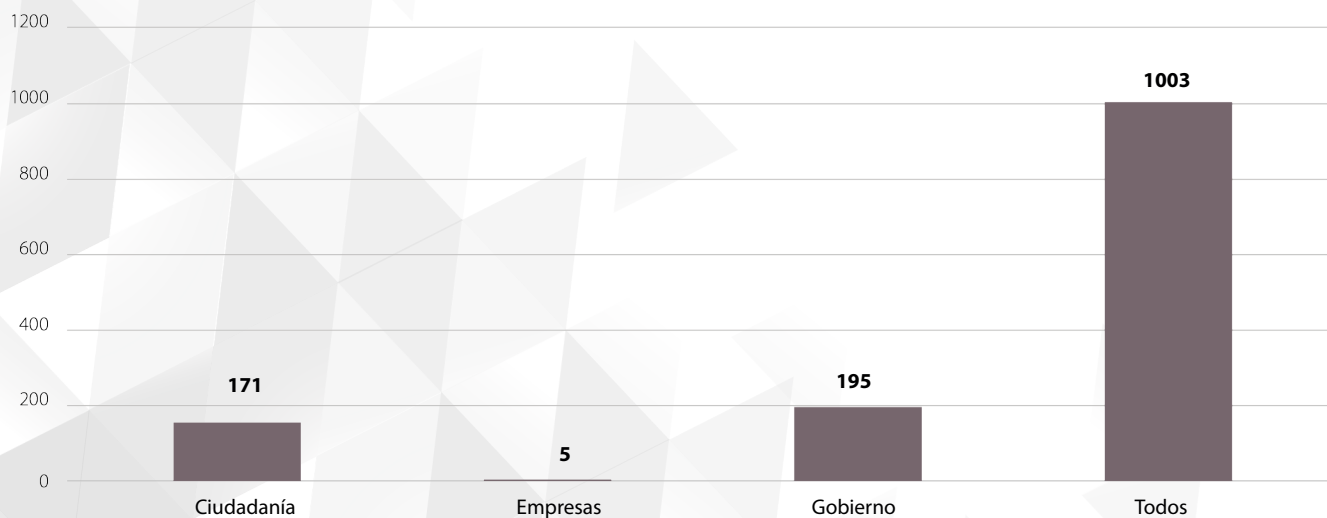
GRÁFICA 13. Relevancia del combate a la corrupción, según las personas encuestadas



Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la Encuesta para la Formulación de la Política Anti-corrupción del Estado de Tlaxcala, 2019.

Simultáneamente, los hallazgos respecto a las y los participantes en el problema, la referida encuesta muestra que se identifican como actores a: la ciudadanía, empresas y gobierno; por ello, en suma, con el dato de relevancia de combate a la corrupción, se comprende la normalización de la corrupción en tanto asunto de la colectividad, en general.

GRÁFICA 14. Actores involucrados en el problema público de la corrupción, según encuestados, 2019



Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la Encuesta para la Formulación de la Política Anti-corrupción del Estado de Tlaxcala, 2019.

El hecho de que la población identifique que, en el problema de la corrupción, hay corresponsabilidad, resulta valioso y demostrativo de la corrupción como norma social. También se convierte en una base argumentativa, los resultados de la encuesta señalan que el 72.99% de las personas encuestadas identifica que tanto ciudadanía, empresas y gobierno son actores que deben colaborar en el desarrollo de la Política Anticorrupción del Estado de Tlaxcala.

#### Factor 4: Deficientes puntos de contacto gobierno-sociedad y modernización institucional

La normalización del fenómeno de la corrupción no ha impedido que la confianza ciudadana en las instituciones pública sea grave, en buena medida este déficit de confianza sostiene correlación con la corrupción, esta razón ha degradado los espacios de interacción, puntos de contacto y colaboración entre gobierno y sociedad. Además, **los puntos de contacto gobierno sociedad son diversos “desde aquellos que implican la realización de un trámite o el acceso a un servicio público por parte de la población o de una empresa y el otorgamiento de los beneficios de un programa social, hasta aquellos que implican el ejercicio de importantes sumas de recursos públicos, como las adquisiciones o la realización de obras de infraestructura”<sup>XXVII</sup>**. Esta condición de deficientes puntos de contacto entre ciudadanía y gobierno deberá derivar en la mejora de la gestión pública, herramienta con la cual las organizaciones gubernamentales son modificadas mediante una agenda modernizadora para ser eficaces y eficientes.

En el caso de Tlaxcala, **los trámites como puntos de contacto entre gobierno y sociedad**, se dividen entre aquellos que son atendidos por el gobierno estatal y otros, los municipales.

TABLA 07. Puntos de contacto gobierno-sociedad, trámites atendidos en las administraciones estatal y municipales

ESTATAL	MUNICIPAL
Pago de impuesto de tenencia	Pago impuesto predial
Pago de impuestos (sin incluir tenencia)	Pago de derechos por suministro de agua y drenaje
Construcción, obra y/o remodelación de viviendas particulares	Contratación de agua y drenaje
Licencia de funcionamiento para negocios	Servicio de agua potable en pipas
Solicitud de copias certificadas de actas civiles (nacimiento, matrimonio o defunción)	Reparación de fugas de agua
Otros trámites en el registro civil (distintos a solicitud de copias certificadas)	Permiso de descarga de aguas residuales
Verificación vehicular	Constancia de domicilio
Solicitud de apoyo de programas sociales	Permiso para espectáculos y eventos
Asesoría jurídica y/o asesoría psicológica	Copia certificada de actas de registro civil
Afiliación o reafiliación al Seguro Popular	Afiliación al INAPAM
Consulta médica	Consulta médica
Inscripción a planteles educativos de educación básica	Pago de infracción de tránsito

XXVII SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN, op. cit., p.57.

ESTATAL	MUNICIPAL
Inscripción a planteles educativos de educación media superior	Asesoría jurídica
Inscripción a planteles educativos de educación superior	Asesoría psicológica
Inscripción a planteles educativos distintos a los anteriores	Licencia de funcionamiento (apertura)
Otros de educación (becas, cambio de escuela, baja escolar, certificados, calificaciones, etcétera)	Licencia de funcionamiento (baja)
Infracciones administrativas	Licencia de funcionamiento (distinto a apertura o baja)
Infracciones de seguridad pública	Licencia de construcción (en todas sus modalidades)
Infracciones de tránsito	Permiso de anuncio en vía pública (en todas sus modalidades)
Licencias de conducir	Solicitud de poda, derribo o trasplante de árboles
Cambio de propietario de vehículo	Compras del gobierno
Trámites relacionados al control vehicular (no cambio de propietario)	Pago de infracciones administrativas
Certificados de no antecedentes penales	Pago de infracciones de seguridad pública
Declaración patrimonial de servidores públicos	
Compras del gobierno	

*Fuente: Elaboración propia, con base en información de los Censos Nacionales: de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales; de Gobiernos Municipales y Delegacionales.*

Esta relación entre gobierno y sociedad es imprescindible para el desarrollo de la vida productiva y el acceso a bienes y servicios públicos y el ejercicio de derechos. Sin embargo, el sostenimiento de este número de trámites simultáneamente genera opiniones diversas entre la sociedad sobre el grado de satisfacción y las experiencias en este contacto, por ejemplo, de casos de corrupción.

Dicho sea, las quejas y demás experiencias negativas deben tener como consecuencia **la mejora de la gestión pública**. La mejora regulatoria es un ejemplo de acción gubernamental para lograr reducir y hacer eficiente el número de puntos de contacto entre gobierno y sociedad.

Sobre este propósito resulta relevante que las organizaciones gubernamentales fortalezcan los mecanismos de monitoreo y evaluación para la detección de áreas de mejora en la atención de los problemas públicos. También optar por la consulta a la sociedad para conocer propuestas, ideas, diagnósticos y experiencias en el contacto gobierno y sociedad.



# ***DIAGNÓSTICO***

## DIAGNÓSTICO

### ALINEACIÓN CON LA POLÍTICA NACIONAL

La PNA, las aportaciones de la sociedad tlaxcalteca y de las distintas instancias que integran el Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala crean de forma conjunta la Política Estatal Anticorrupción, la cual ha sido diseñada en términos de los antecedentes y la prospectiva, del esquema siguiente:



La incorporación de esta base encuentra sustento en el alcance de una Política tan trascendental, como lo es en materia de Anticorrupción, la cual debe dimensionarse en el largo plazo, donde habrán de incorporarse distintas instituciones y actores, a través de programas de implementación y compromisos específicos para lograr su transversalidad con fines de su propia efectividad.

Esta Política también comparte el objetivo de la Política Nacional Anticorrupción, al buscar la coordinación de acciones, no solo de las instancias de las que se compone el Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala, sino de todos los entes públicos del Estado, la sociedad civil, la academia, la iniciativa privada y la sociedad en general, de manera que propiciemos de forma conjunta el espacio y los canales de apertura necesarios, para la corresponsabilidad y la cocreación, con fines de prevención y sanción de la corrupción en el Estado.

La PNA identifica dos grandes rasgos que caracterizan la existencia de la corrupción en México, de ambos rasgos, derivaron cuatro ejes estratégicos, cuatro principios transversales y cuarenta prioridades, que expresan grosso modo las pautas para la creación de estrategias que permitan mitigar la corrupción.





A partir de estos mismos cuatro ejes, trasladados a las circunstancias y la realidad local del Estado, se diseñarán e implementarán programas estratégicos que fomenten la coordinación y colaboración en la Política, en aras de contribuir a prevenir, detectar y sancionar actos de corrupción.

De la misma forma, en el diseño de esta política se consideró no solo necesario, sino imprescindible, ceñirse a los cuatro principios transversales señalados en la PNA, debido a que constituyen elementos fundamentales para su implementación en esta entidad federativa.

A partir de estos ejes, temáticas y principios transversales, se definieron cuarenta prioridades de política pública, en las que se encuentra inmersa la finalidad de fortalecer las capacidades del estado y de la sociedad para enfrentar y combatir la corrupción, es por ello, que en este caso fueron retomadas, pero con las particularidades expresadas en los mecanismos que llevamos a cabo en nuestra entidad.

Es importante señalar que esas 40 prioridades de la PNA tienen relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas<sup>XXVIII</sup>, en concreto, con lo establecido en el Objetivo 16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas.

Para contextualizar lo anterior y mostrar la importancia de sumarnos a contribuir con el cumplimiento de la Agenda 2030, se puntualiza en que este instrumento creado en el año 2015 es un modelo de prosperidad compartido en un mundo sostenible, donde las personas pueden tener una vida productiva, vibrante y pacífica.

Los Estados Miembros de las Naciones Unidas, entre ellos México, aprobaron 17 Objetivos como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, conscientes de que lograr la expectativa de la Agenda requerirá de esfuerzos no solo del nivel supranacional, sino de forma enérgica a nivel subnacional. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible son un llamado a trabajar y realizar aportaciones para el fin de la pobreza, la protección del planeta y de forma prioritaria mejorar la vida de cada persona que habita en este mundo.

El Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 que de forma general consiste en eliminar todas las formas de violencia, trabajar con los gobiernos y las comunidades para encontrar soluciones a conflictos de seguridad, fortalecer el Estado de derecho y la promoción de los derechos humanos, así como consolidar la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernabilidad mundial, tiene a su vez distintas metas, entre las cuales será determinante la observación de las siguientes:

- » Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.
- » Crear en todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.
- » Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.
- » Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

Lo anterior guarda estricta congruencia con el objetivo de la Política Estatal y nos sitúa en un espacio

XXVIII ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Agenda para el Desarrollo Sostenible, 2030*, Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>



donde se puede compartir la visión de las prioridades determinadas por la sociedad a nivel nacional y al mismo tiempo incorporar las señaladas a nivel local, lo cual, permitirá lograr una incidencia real en los ámbitos y las esferas adecuadas para el desarrollo de estrategias y el establecimiento de compromisos específicos en la materia.

La ética gubernamental y las políticas públicas tienen un enfoque deontológico, en el que se relaciona el origen de las instituciones con la necesidad de crear incentivos que faciliten el cumplimiento de su finalidad, es decir, existe la necesidad de contribuir a que la funcionalidad institucional cumpla con aquellos instrumentos que las inspiraron, como pueden ser decretos de creación, planes de desarrollo u otros.

Con base en lo anterior, se puede advertir que donde existe la corrupción, al mismo tiempo existen diferentes obstáculos para el cumplimiento de los objetivos de una institución, así como de su adecuado funcionamiento. El enfoque punitivo puede acelerar y reforzar dichos obstáculos y, en consecuencia, esto representa la regresión, en ese sentido, resulta pertinente ajustarse a los ejes estratégicos de la Política Nacional, que, en su conjunto, responden al control efectivo de la corrupción.

A partir de los ejes estratégicos se puede concebir el desarrollo y la ejecución de programas estratégicos que fomenten la coordinación entre las autoridades responsables de atender, investigar, sustanciar, determinar, resolver y sancionar faltas administrativas con la sociedad.

En la Política Estatal Anticorrupción, cada eje relacionado con la Política Nacional Anticorrupción, así como con sus distintas prioridades y estrategias, está determinado por su pertinencia y factibilidad.

De los elementos que destacan, por ser un detonante de esta política, se encuentra la coordinación entre instituciones encargadas de la detección e investigación de hechos de corrupción en materia fiscal y de inteligencia financiera; la incorporación de sistemas estandarizados e interoperables en los entes públicos (derivado de la implementación de la plataforma digital); el desarrollo de estrategias para la difusión de obligaciones de transparencia, de forma asequible, en lenguaje sencillo y el fortalecimiento de la transparencia proactiva, en un análisis responsable de la información que es útil para la sociedad y de esta forma situarnos en la vía de la consolidación de la rendición de cuentas.

Aunado a lo anterior y en el mismo nivel de importancia se encuentra la publicación de información; definir, retroalimentar y homologar la presentación de protocolos y procesos de presentación de denuncias, por parte de la sociedad; implementar mecanismos de gobierno abierto para fortalecer a las instancias encargadas de la investigación, substanciación y resolución de faltas administrativas y delitos de combate a la corrupción; la creación de políticas de integridad a través de códigos de ética y fortalecer la meritocracia, la igualdad de género, así como la perspectiva de género, la diversidad e inclusión.

De la misma forma, se ha incorporado en la Política Estatal la promoción de programas de capacitación, certificación y desarrollo profesional en el servicio público respecto al control de la corrupción, responsabilidades administrativas y ética pública; el fortalecimiento de políticas de archivo y procesos armonizados de gestión documental para mejorar la calidad de la información y asegurar mediante estas acciones la garantía de otros derechos humanos, como es el caso del Derecho a Saber (Acceso a la Información Pública).

En la misma tesitura, se ha considerado la simplificación de normas, procesos y métodos de control interno y fiscalización; la colaboración intra institucional e interinstitucional para intercambiar información que evite la duplicidad y fortalezca la eficacia y eficiencia institucional; fomentar el desarrollo y uso de mecanismos colaborativos y tecnologías de la información para tener más y mejores herramientas que faciliten la participación social; fortalecer las capacidades de los Comités de Participación Ciudadana (CPC) en la vinculación y promoción de la cultura de la integridad pública y el combate a la corrupción; incorporar y replicar prácticas exitosas de parlamento abierto en el Congreso del Estado e incentivar la apertura de datos.

Para determinar lo anterior, en la entidad se llevó a cabo un procedimiento metodológico, en el que la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala, consideró cuatro elementos para la obtención de datos e información veraz y fidedigna: la consulta de estadísticas oficiales, la realización de una encuesta, foros de consulta ciudadana y el análisis de percepciones (método Q).

De lo anterior se logró la integración de la Política Estatal, como resultado de un proceso de participación de distintos sectores de la sociedad, que en gran medida retomó la experiencia a nivel nacional con la intención de posibilitar la creación de estrategias más eficientes y eficaces, pero principalmente cuidando la fidelidad de las expectativas de la sociedad tlaxcalteca, que fueron quienes nos proporcionaron el principal insumo vertido en este documento.

Finalmente y con base en lo anterior, la Política Estatal, si bien no es un documento de réplica respecto a la Política Nacional, por las propias particularidades del Estado, representa un documento integrador en el que encontraremos categorías coincidentes como la modernización, la reingeniería, la innovación, la tecnología cívica, el Estado Abierto, los datos abiertos, la perspectiva de género, en suma, la voz de la sociedad que expresa la necesidad de evolucionar en un esquema de derechos humanos hacia la integridad pública.

A partir de este documento, resta decir que las decisiones que inciden en los asuntos públicos, muy específicamente la calidad de las decisiones, así como de los análisis que se realicen para la hechura de estrategias y compromisos, más allá de un acto aislado, son un proceso abierto, para asegurar la efectividad del objetivo de la Política Estatal, por lo que las decisiones que deberán tomarse en lo subsecuente tendrán que adherirse a bases informativas y analíticas seguras.

## DIAGNÓSTICO 1: IMPUNIDAD

**L**a incidencia de casos de corrupción y su frecuencia en la interacción entre sociedad-gobierno, existe, en buena medida por el sostenimiento del factor impunidad, por esta razón los sistemas de procuración e impartición de justicia deben avanzar hacia su fortalecimiento. También es imprescindible que los mecanismos de control, auditoría y fiscalización se mejoren para lograr la detección de hechos de corrupción y la respectiva substanciación y presentación de pruebas en el desahogo de casos, sea en materia administrativa o penal.

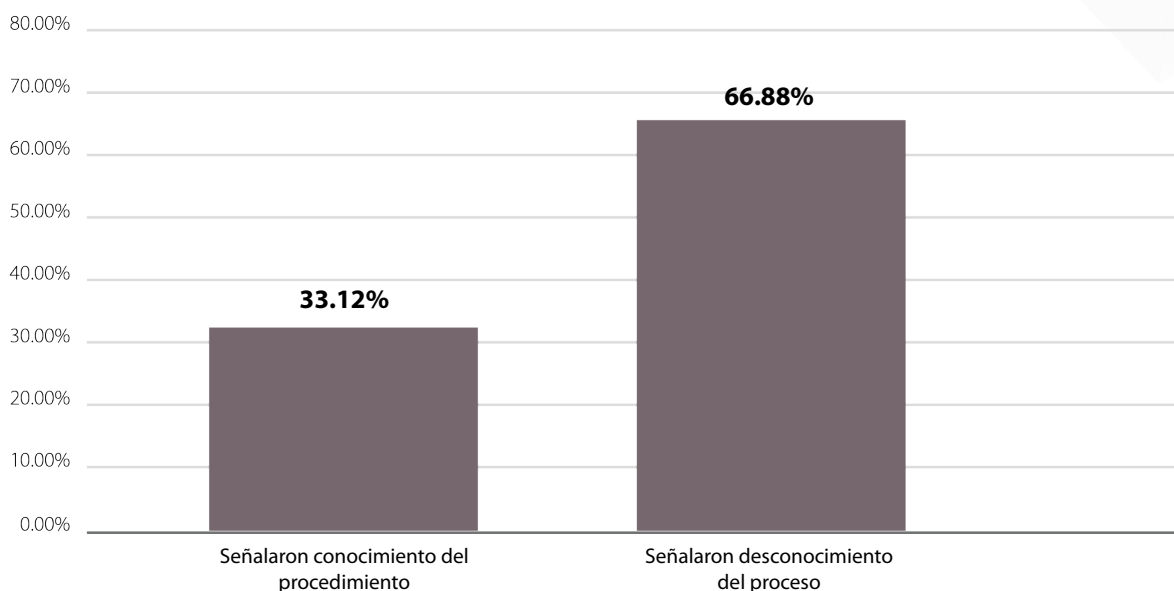
Las deficiencias, sea en el control de la función pública y, sobre todo en la asignación de sanciones ante casos de corrupción, es causal de la cohabitación entre el compromiso público por combatir la corrupción y el incremento de estas prácticas en beneficio particular y afectación común. Si bien es cierto que la complejidad del problema público de la corrupción requiere del abandono de la visión exclusivamente punitiva, es verídico señalar la necesidad de que quienes incurran en alguna falta o

delito, reciben la sanción correspondiente, por otra parte, la autoridad debe propiciar que -ante la presunción de una falta administrativa o delito de corrupción- las personas cuenten con la posibilidad de presentar una queja o denuncia y que ésta, una vez presentada, siga el curso señalado en la ley.

El proceso que las denuncias sigan deberá estar orientado desde la objetividad y la imparcialidad, por lo que los procesos de investigación y substanciación son trascendentales; este acento particular también remarca las deficientes capacidades institucionales para el eficiente proceso de procuración de justicia, por ello estas capacidades tiene correlación con el sostenimiento de los niveles de impunidad.

En conjunto con deficientes procesos de procuración e impartición de justicia, así como la falta de capacidades institucionales, el desconocimiento de la figura de la denuncia y la inacción de ésta son datos sobre el binomio impunidad-corrupción. La PNA identifica que “la base de cualquier sistema eficaz de control de la corrupción se encuentra en la denuncia”<sup>XXIX</sup>. Sin embargo, la encuesta realizada por la SESAET señala que el 66.88% de las personas encuestadas manifestó desconocimiento del procedimiento de denuncia ante probables hechos de corrupción.

*GRÁFICA 15. Proporción de personas que señalaron conocimiento o desconocimiento del proceso de denuncia ante presuntos hechos de corrupción*

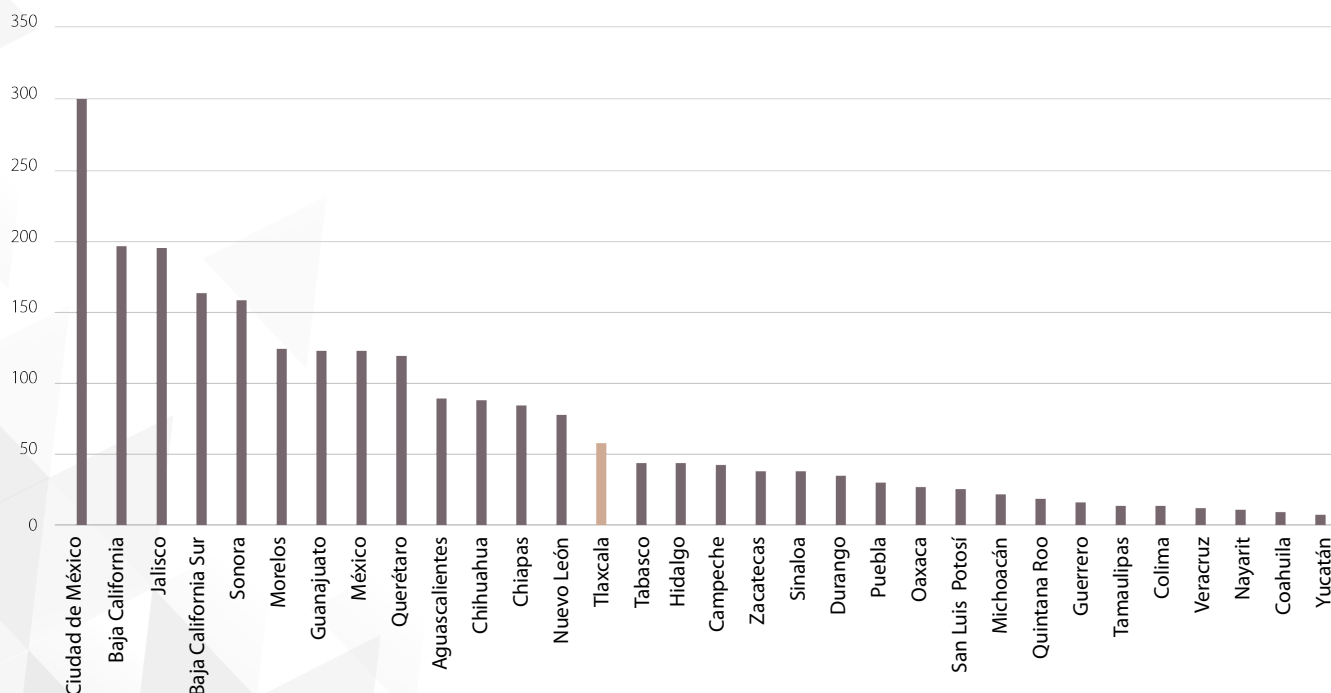


*Fuente: Elaboración propia, con base en información de la Encuesta para la Formulación de la Política Anticorrupción del Estado de Tlaxcala, 2019.*

Sin embargo, el 53.78% señaló conocer la existencia de instancias para la presentación de denuncias ante presuntos casos de corrupción, por lo que el escenario es un área de mejora para el ejercicio de derechos como el acceso a la justicia, el derecho al buen gobierno o buena administración, entre otros.

La afirmación acerca del desconocimiento del proceso de la denuncia se comprueba con los datos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017 referido al número de quejas y denuncias presentadas por hechos de corrupción por cada 100 mil habitantes.

GRÁFICA 16. Tlaxcala en el plano nacional de quejas o denuncias presentadas por hechos de corrupción por cada 100 mil habitantes 2016



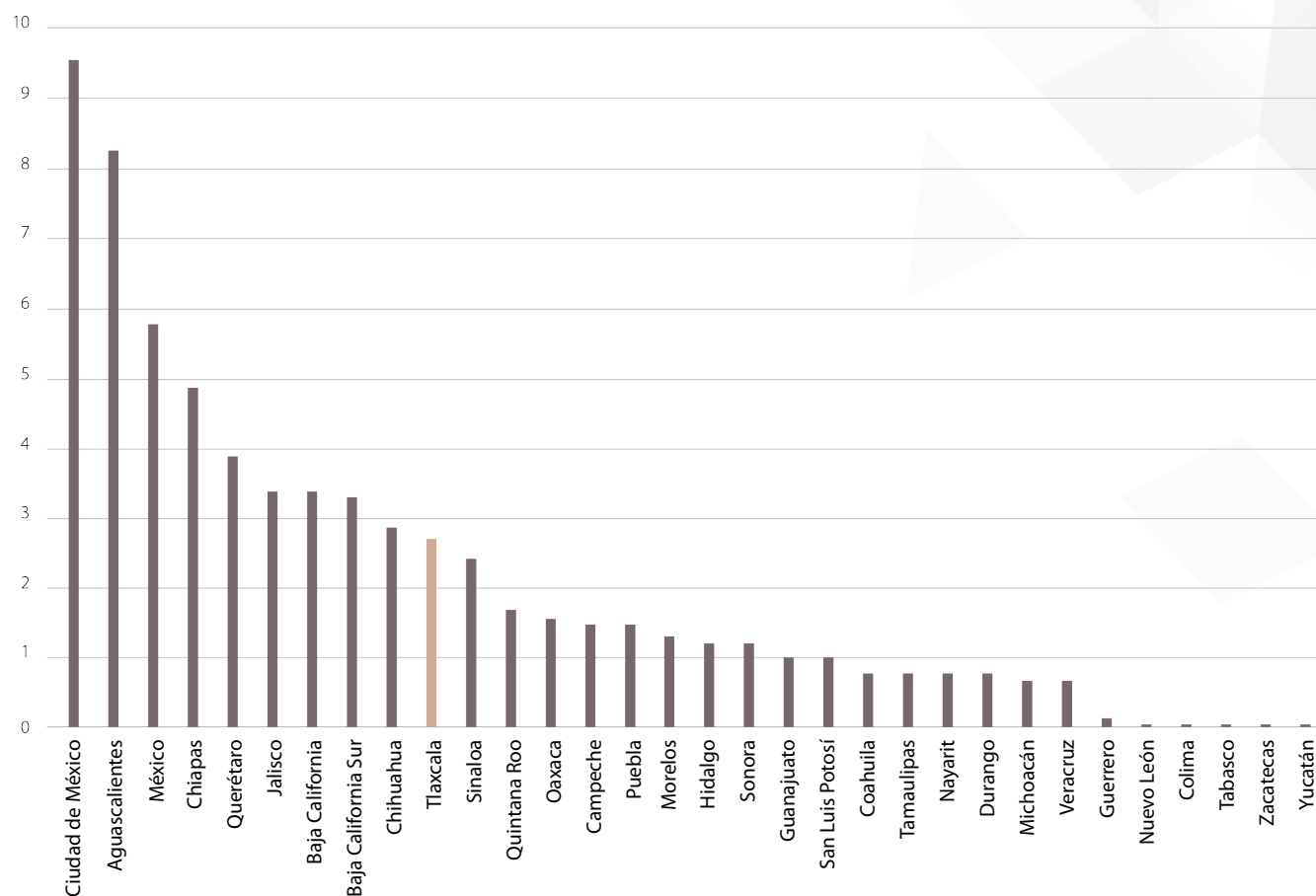
Fuente: SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN, Política Nacional Anticorrupción, 2020, p.68

El resultado de Tlaxcala en este indicador, considerando que el cálculo está realizado con base en la cantidad total de población resulta positivo, sin embargo, aún es importante que la cifra negra en los hechos de corrupción sea reducida. Por esta razón, la determinación de mejoras en los mecanismos para la presentación de quejas y denuncias es, indudablemente, un elemento trascendental.

Sumado a la mejora institucional respecto a procesos y procedimientos, así como al mejor conocimiento de la población acerca de éstos, se considera -como se ha señalado anteriormente- la mejora de las capacidades de las organizaciones para el mejor tratamiento de la información y la eficacia y eficiencia en la administración de los asuntos, es un tópico que -en términos de políticas públicas- debe estar centrado en la agenda de atención pública. Cifras del Censo Nacional de Gobierno,

Seguridad Pública y Sistemas Penitenciarios Estatales dan cuenta del total de quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos por cada cien servidores de las administraciones públicas estatales, ubicando al Estado de Tlaxcala en el lugar 10.

*GRÁFICA 17. Tlaxcala en el plano nacional de quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos por cada cien servidores de las administraciones estatales*



*Fuente: Elaboración propia, con base en información de INEGI, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2018.*

La desproporción entre los presuntos casos de corrupción y la cantidad de denuncias presentadas se asume desde la existencia de dificultades, algunas de contexto y otras estructurales. El INEGI considera estas: "porque no sabe ante quién denunciar", "por miedo a represalias", "por falta de tiempo", "porque la corrupción es una práctica muy común", "porque obtuvo un beneficio", "porque es una pérdida de tiempo", "porque es inútil, no le darían seguimiento". "porque dio dinero o regalos"; las opciones de



respuesta demuestran áreas de mejora, la de limitar la normalización del fenómeno de la corrupción y fortalecer capacidades para, por ejemplo, mejorar los tiempos de presentación de denuncias, entre otras.

Al respecto, el Índice Estatal de Desempeño de las Procuradurías y Fiscalías 2019 realizado por “Impunidad Cero” con base en información de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2018 del INEGI, coloca a Tlaxcala como la entidad federativa en la que más tiempo se requiere para denunciar un delito, éste asciende a 238.29 minutos, esta cantidad está por arriba del promedio nacional el cual es de 141.72 minutos y muy superior a entidades federativas como el Estado de México, Puebla, Morelos, Hidalgo y la propia Ciudad de México.

Esta evidencia respecto a la existencia de problemas de recursos y capacidades de los que disponen las instituciones para impactar positivamente en las posibilidades de denuncia de hechos de corrupción remarca el interés de la población para denunciar. Por tanto, la inactividad en la mejora de las capacidades institucionales es, ensimismo un problema.

La mejora de estas capacidades tiene varias vertientes, por un lado el tema presupuestal para poder generar mejoras de infraestructura e innovación tecnológica, por otro, la capacitación y sensibilización de las personas servidoras públicas encargadas del proceso de la denuncia. Ante este escenario, es factible vislumbrar la creación de medios digitales para la presentación de quejas y denuncias. Singularmente la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) señala que las autoridades investigadoras deberán establecer áreas y medios electrónicos suficientes y de fácil acceso con personal capacitado para proveer orientación a cualquier persona que quiera presentar denuncias por faltas administrativas; este tipo de acciones -conferidas por atribuciones- a los órganos internos de control de los entes públicos es indispensable.

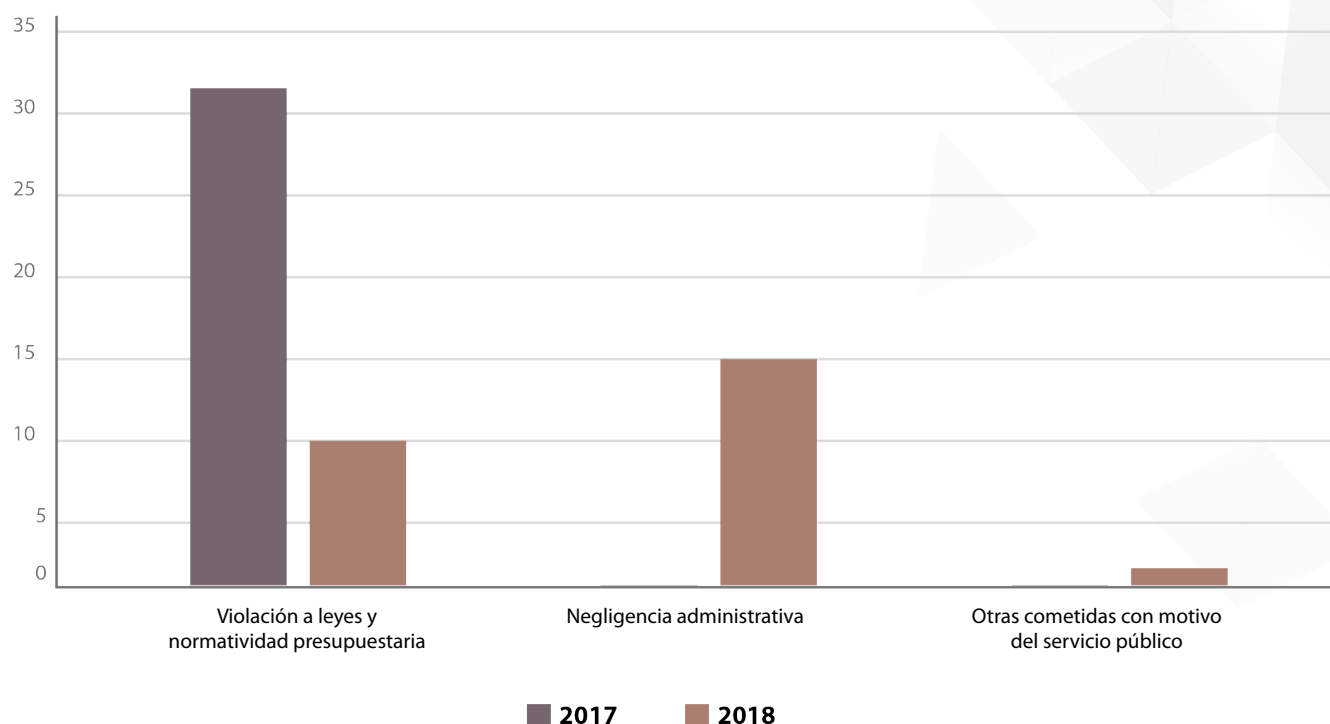
Para el Estado de Tlaxcala, la Administración Pública central está compuesta por 15 instituciones (según el CNGSPSP del INEGI) y la administración pública paraestatal por 38 instituciones, sumado a los 60 gobiernos municipales y las instituciones pertenecientes a los poderes Legislativo y Judicial, así como los organismos constitucionalmente autónomos. Sin embargo, cifras del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales señalan un total de 32 administraciones públicas municipales que cuentan con oficinas de control interno. Esto se constituye como un reto fundamental para que -desde el control interno y la fiscalización- existan condiciones mínimas para la presentación de denuncias ante presuntas faltas administrativas o delito por hechos de corrupción.

En este sentido, la deficiencia en los mecanismos de acceso a la justicia y, en general de la presentación de denuncias por hechos de corrupción, tienen afectación directa en la percepción social sobre las instituciones. Éstas están caracterizadas por la percepción social de la inutilidad de las denuncias y quejas. Como se ha señalado, el fortalecimiento de las instituciones públicas en el ámbito de su competencia es indispensable.

Con la creación de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, perteneciente a la estructura de la Procuraduría General de Justicia del Estado, con autonomía técnica y operativa para la investigación de los hechos que la ley considere como delitos en materia de corrupción, se dio apertura a la posibilidad de mejora en el tratamiento de estos delitos en específico, por lo que los trabajos de auditoría y determinación de responsabilidades es fundamental para controlar el nivel de impunidad, sea por la ineficacia en el procedimiento de denuncia o en la substanciación en los procesos. Es

importante que, ante un universo total de 33,739 personas servidoras públicas en la administración pública estatal<sup>xxx</sup>, las capacidades de atención por causas de corrupción sean mayores. Las estadísticas registradas por INEGI señalan la efectividad del proceso de denuncia y, en general de la fijación de responsabilidades, se presenta el comportamiento de las sanciones en la entidad:

GRÁFICA 18. Número de sanciones por causales en la administración pública estatal, Tlaxcala.

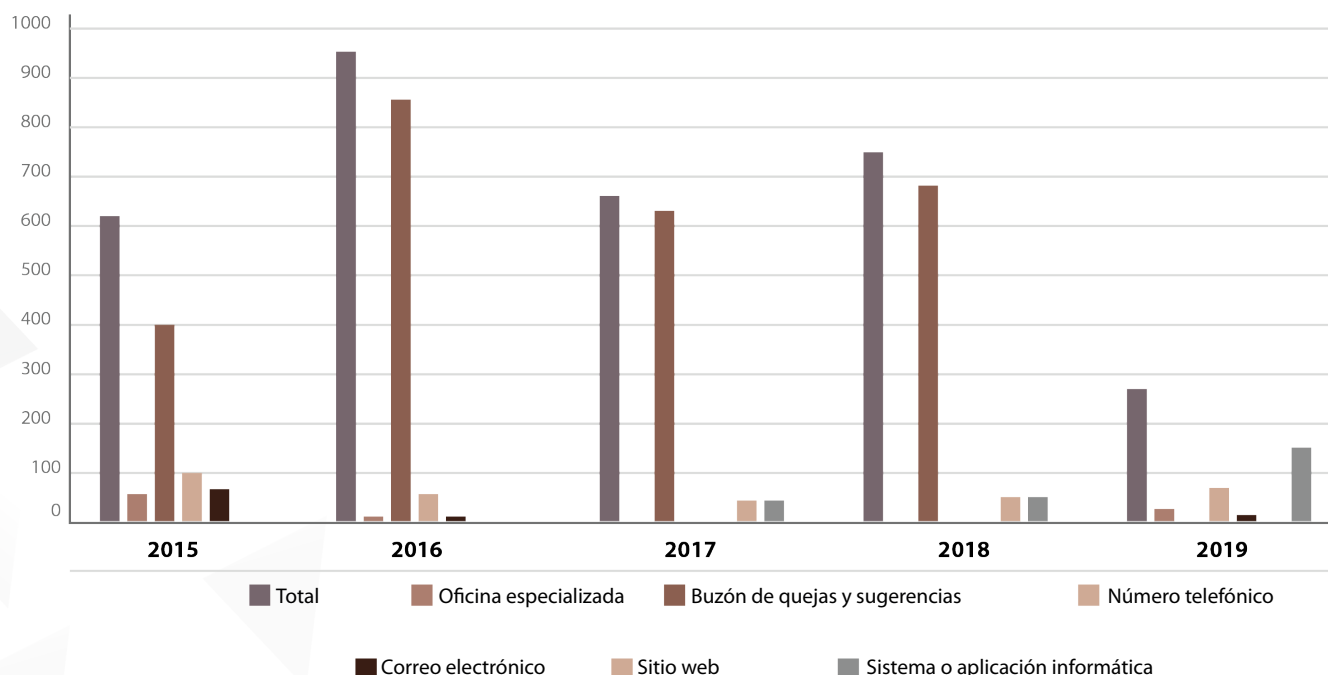


Fuente: Elaboración propia, con base en información del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario 2017 y 2018.

En este mismo sentido, es conveniente revisar el estado de la recepción de quejas y denuncias interpuestas por la ciudadanía ante presuntos casos de corrupción por parte de personas servidoras públicas en los diversos puntos de contacto sociedad-gobierno.

XXX INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario, 2019. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2019/default.html#Tabulados>

*GRÁFICA 19. Total de quejas y denuncias por las actuaciones de los servidores públicos recibidas en las administraciones públicas estatales (Tlaxcala) por año y medio de presentación.*



*Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019. Instituto Nacional de Geografía y Estadística.*

La tendencia es demostrativa, la población busca medios alternativos para la presentación de quejas y denuncias, los cuales no exijan de la presencia física. Por ello, la innovación y utilización de las Tecnologías de la Información y la Comunicación pueden fungir como un catalizador de la presentación de éstas al facilitar el proceso.

Ahora, en lo referido a los procesos penales por la comisión de delitos por hechos de corrupción, datos del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal<sup>XXXI</sup> señalan un retraso en el desahogo de las carpetas de investigación iniciadas por presuntos delitos de corrupción cometidos por personas servidoras públicas, solamente el 33.33% concluidas, mientras que el 66.67% referido al rezago. También el Censo Nacional de Impartición de Justicia, proceso secuencial al de la procuración de justicia, registra las causas penales en contra de servidores públicos: peculado, ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, otros delitos por hechos de corrupción, cohecho, enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias y ejercicio abusivo de funciones; en este respecto, el porcentaje de casusas penales concluidas y rezagadas del período 2015-2017 en Tlaxcala es de 120.69% y 431.03% respectivamente.

<sup>XXXI</sup> INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFÍA Y ESTADÍSTICA, Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2015, 2016 y 2017. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnpje/2018/default.html#Tabulados>



## DIAGNÓSTICO 2: ÉTICA PÚBLICA

Para el Estado de Tlaxcala resulta especialmente relevante consolidar la ética en el servicio público, en el ejercicio de la función pública. Ciertamente la población identifica a la ética pública como una salida al problema de la corrupción y, por tanto, la ausencia de esta como la principal causa de la incidencia y frecuencia de presuntas faltas administrativas y hechos de corrupción. En la encuesta realizada por la SESAET el 26% de las personas encuestadas señaló la falta de ética por parte de las y los servidores públicos como la causa principal del problema; además ante la pregunta sobre ejes estratégicos para el combate a la corrupción, la respuesta que agrupaba profesionalización y ética en el servicio público fue la que registró mayor frecuencia.

Bajo este orden de ideas, en términos de políticas públicas se dimensiona la necesidad de la ética pública como un medio de contención y prevención de casos de corrupción, así como de la profesionalización para la formación del binomio con la ética; en buena medida por la relación de codependencia entre uno y otro. Es decir, “la profesionalización e integridad pública debilita los procesos democráticos, la transparencia, asimismo genera desconfianza ciudadana hacia la administración”<sup>XXXII</sup>, por lo que el fortalecimiento de la ética pública, con miras a controlar la corrupción, necesariamente requiere de un rubro estricto de capacitación y profesionalización de los cuadros administrativos de las organizaciones público-gubernamentales. Sin embargo, el fortalecimiento de la ética, solamente desde la formación de herramientas normativas es insuficiente, se requiere de mecanismos de verificación del cumplimiento de una cultura de la integridad y de la gestión orientada desde los principios que regulen adecuadamente el comportamiento de las y los servidores públicos.

Este planteamiento resulta aún más determinante a nivel municipal, desde la perspectiva de que es el orden de gobierno más cercano a la sociedad y la interacción entre servidores públicos y la población es estrecha.

Al respecto, tras el análisis de la información disponible en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, así como de la Plataforma Nacional de Transparencia, de los 60 municipios, 42 no cuentan con Códigos de Ética, 15 municipios sí y se encuentran publicados en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, empero, 3 municipios sí cuentan con Código de Ética, pero no han sido publicados en el Periódico Oficial. Además, de los 18 municipios tlaxcaltecos que tienen Código de Ética, solo 8 municipios contemplan en estos códigos la integración y funcionamiento de Comités evaluadores de estos; en tanto, en 5 municipios la evaluación y observancia de sus Códigos de Ética recae en sus respectivas Contralorías Internas; y, los 5 municipios restantes no contemplan ningún tipo órgano de control y observancia.

Sumado al indicador de códigos de ética pública y la vigilancia de cumplimiento a nivel municipal, los registros de declaraciones patrimoniales y la disposición de información pública al respecto, es fundamental para lograr consolidar la ética del servicio público en Tlaxcala.

XXXII LINDOR, Moise, *Ética pública, profesionalización y corrupción en México. Análisis del efecto Chum*, en: Tla-Melaua Revista de Ciencias Sociales, no. 47, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2019.

TABLA 08. Información a nivel municipal relativa a Códigos de Ética, Comités de Ética y Declaraciones Patrimoniales 2019 y 2020.

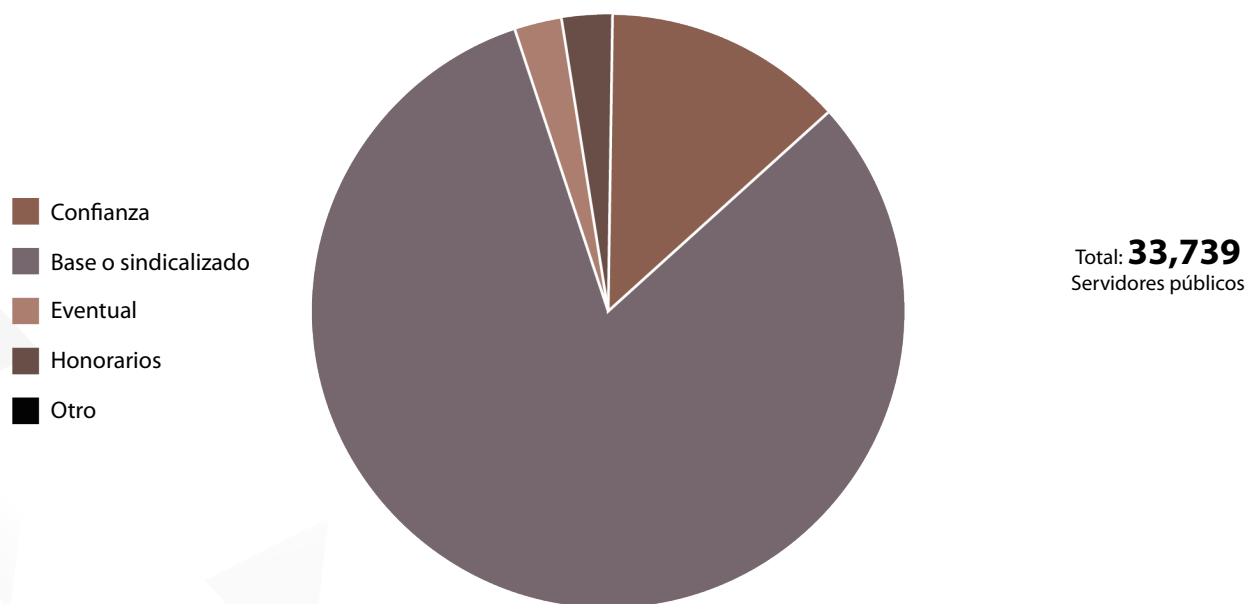
NOMBRE	CATEGORÍA	CÓDIGO DE ÉTICA	COMITÉ DE ÉTICA	D.P 2019 1ER TRIM	D.P 2020
Acuamanala de Miguel Hidalgo	Ayuntamientos	SI*	SI (CI)	SI	NO
Apetatitlán de Antonio Carvajal	Ayuntamientos	NO	NO	SI	NO
Apizaco	Ayuntamientos	SI	SI	SI	NO
Atlangatepec	Ayuntamientos	SI*	SI	NO	NO
Atltzayanca	Ayuntamientos	SI*	SI	SI	NO
Benito Juárez	Ayuntamientos	NO	NO	SI	NO
Calpulalpan	Ayuntamientos	SI*	SI	NO	NO
Chiautempan	Ayuntamientos	SI*	SI	SI	NO
Contla de Juan Cuamatzi	Ayuntamientos	NO	NO	SI	NO
Cuapixtla	Ayuntamientos	NO	NO	SI	SI
Cuaxomulco	Ayuntamientos	NO	NO	SI	SI
El Carmen Tequexquitla	Ayuntamientos	NO	NO	SI	SI
Emiliano Zapata	Ayuntamientos	NO	NO	NO	NO
Españita	Ayuntamientos	NO	NO	SI	NO
H. Ayuntamiento de Amaxac de Guerrero	Ayuntamientos	SI*	SI (CI)	NO	SI
H. Ayuntamiento de Tlaxcala	Ayuntamientos	SI	NO	NO	SI
Huamantla	Ayuntamientos	SI*	SI	SI	NO
Hueyotlipan	Ayuntamientos	NO	NO	SI	NO
Ixtacuixtla de Mariano Matamoros	Ayuntamientos	NO	NO	NO	NO
Ixtenco	Ayuntamientos	NO	NO	SI	NO
La Magdalena Tlaltelulco	Ayuntamientos	NO	NO	NO	NO
Lázaro Cárdenas	Ayuntamientos	SI*	NO	SI	SI
Mazatecochco de José María Morelos	Ayuntamientos	SI*	SI (CI)	SI	NO
Muñoz de Domingo Arenas	Ayuntamientos	NO	NO	NO	NO
Nanacamilpa de Mariano Arista	Ayuntamientos	NO	NO	SI	NO
Nativitas	Ayuntamientos	NO	NO	SI	NO
Panotla	Ayuntamientos	SI*	SI	SI	NO
Papalotla de Xicohténcatl	Ayuntamientos	NO	NO	NO	NO
San Damián Texoloc	Ayuntamientos	SI*	SI	SI	SI
San Francisco Tetlanohcan	Ayuntamientos	NO	NO	NO	NO
San Jerónimo Zacualpan	Ayuntamientos	NO	NO	NO	NO
San José Teacalco	Ayuntamientos	NO	NO	NO	NO
San Juan Huactzinco	Ayuntamientos	NO	NO	NO	NO
San Lorenzo Axocomanitla	Ayuntamientos	NO	NO	NO	NO
San Lucas Tecopilco	Ayuntamientos	SI*	NO	SI	SI

NOMBRE	CATEGORÍA	CÓDIGO DE ÉTICA	COMITÉ DE ÉTICA	D.P 2019 1ER TRIM	D.P 2020
San Pablo del Monte	Ayuntamientos	NO	NO	SI	NO
Sanctórum de Lázaro Cárdenas	Ayuntamientos	NO	NO	SI	NO
Santa Ana Nopalucan	Ayuntamientos	NO	NO	NO	NO
Santa Apolonia Teacalco	Ayuntamientos	NO	NO	NO	NO
Santa Catarina Ayometla	Ayuntamientos	NO	NO	NO	NO
Santa Cruz Quilehtla	Ayuntamientos	NO	NO	NO	NO
Santa Cruz Tlaxcala	Ayuntamientos	NO	NO	SI	SI
Santa Isabel Xiloxotla	Ayuntamientos	NO	NO	SI	SI
Tenancingo	Ayuntamientos	NO	NO	SI	NO
Teolocholco	Ayuntamientos	NO	NO	NO	NO
Tepetitla de Lardizábal	Ayuntamientos	SI*	SI (CI)	NO	NO
Tepeyanco	Ayuntamientos	NO	NO	SI	NO
Terrenate	Ayuntamientos	NO	NO	NO	NO
Tetla de la Solidaridad	Ayuntamientos	SI	NO	NO	NO
Tetlatlahuca	Ayuntamientos	NO	NO	SI	NO
Tlaxco	Ayuntamientos	NO	NO	SI	NO
Tocatlán	Ayuntamientos	NO	NO	NO	NO
Totolac	Ayuntamientos	NO	NO	SI	NO
Tzompantepec	Ayuntamientos	NO	NO	NO	NO
Xaloztoc	Ayuntamientos	NO	NO	SI	SI
Xaltocan	Ayuntamientos	NO	NO	NO	NO
Xicohtzinco	Ayuntamientos	NO	NO	NO	NO
Yauhquemehcan	Ayuntamientos	NO	NO	SI	SI
Zacatelco	Ayuntamientos	SI*	SI (CI)	SI	SI
Zitlaltepec de Trinidad Sánchez Santos	Ayuntamientos	SI*	NO	NO	NO

*Fuente: Elaboración propia, con base en información del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala y la Plataforma Nacional de Transparencia.*

El tema de la profesionalización de la función pública, como se ha señalado, guarda relación estrecha con la ética pública, por lo que el universo total de servidores públicos debe estar seleccionado con base en el principio del mérito. El Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario 2019, registra las siguientes cantidades de personas servidoras públicas por régimen de contratación en la administración pública estatal.

GRÁFICA 20. Cantidad de servidores públicos en la administración pública estatal, según régimen de contratación



Fuente: Elaboración propia, con base en información del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistemas Penitenciario-Estatales 2019. INEGI.

No obstante, la cantidad de servidores públicos, retomando a quienes laboran en las instituciones de la administración pública estatal, la entidad no cuenta con alguna ley de servicio profesional, de carrera o civil; solamente cuenta con un reglamento<sup>XXXIII</sup>. Este hecho tiene impacto en el desarrollo de organizaciones públicas eficientes, éticas e integrales, por ejemplo, el Estudio **Profesionalización de la función pública en los estados de México**<sup>XXXIV</sup> presentó Índice de Desarrollo de Servicio Civil 2016, publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el que Tlaxcala ocupó el lugar 9 de un total de 10 entidades valoradas en diferentes criterios.

XXXIII RED POR LA RENDICIÓN DE CUENTAS, Hacia una política nacional anticorrupción. Bases para una discusión pública, 2018. Disponible en: [http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-17062018\\_Versi%C3%B3n-Final-1.pdf](http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-17062018_Versi%C3%B3n-Final-1.pdf)

XXXIV RED POR LA RENDICIÓN DE CUENTAS, Hacia una política nacional anticorrupción. Bases para una discusión pública, 2018. Disponible en: [http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-17062018\\_Versi%C3%B3n-Final-1.pdf](http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-17062018_Versi%C3%B3n-Final-1.pdf)

TABLA 09. Índice de Desarrollo de servicio civil en el Estado de Tlaxcala, 2016.

DESARROLLO CIVIL	Criterio 1. Eficiencia	Criterio 2. Mérito	Criterio 3. Consistencia estructural	Criterio 4. Capacidad funcional	Criterio 5. Capacidad integradora
12	15	11%	18%	26%	22%

*Fuente: Elaboración propia, con base en información de SANGINÉS, Mario, STRAZZA, Luciano, Profesionalización de la función pública en los estados de México, Banco Interamericano de Desarrollo, 2016. Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7622/Profesionalizacion-de-la-funcion-publica-en-los-estados-de-Mexico.pdf?sequence=1>*

Esta realidad, en conjunto con la percepción de que la falta de ética pública es una de las causas principales de las tasas de prevalencia de hechos de corrupción, atestiguan la necesidad de formar cuadros administrativos, procesos y personas servidoras públicas capaces, profesionales y éticas.

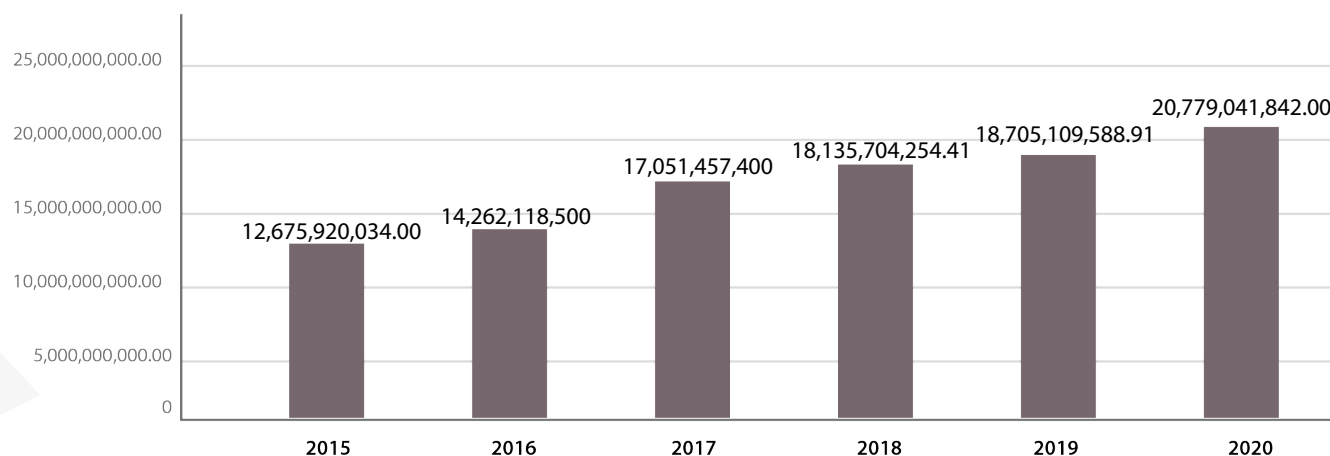
### DIAGNÓSTICO 3: ARBITRARIEDAD Y ABUSO DE PODER

Para lograr el control de la corrupción es necesario contar con procedimientos, procesos de gestión y mecanismos de control interno lo suficientemente sólidos técnicamente para evitar espacios de discrecionalidad y abuso de poder por la toma de decisiones personalísimas. En este sentido, el análisis de la normatividad aplicable, sobre todo bajo la consideración del principio de legalidad bajo la que deben conducirse las instituciones y las y los servidores públicos, es importante.

Además, tras el proceso de planeación en las organizaciones y, por tanto, la fijación de metas y objetivos es trascendental contar con medios de verificación para el control de la gestión, por ejemplo: generación de indicadores, auditorías, medición del desempeño, implementación de acciones o prácticas de gobierno abierto o apertura gubernamental, evaluación a programas presupuestarios y la adopción de criterios y estándares unificados en las compras, adquisiciones y contrataciones del Estado. Todas estas políticas y medidas limitan la posibilidad de comisión de hechos de corrupción y mitigan los riesgos, sobre todo en áreas en las que el ejercicio directo de recursos públicos es parte de la gestión cotidiana y ejercicio competencial.

En este sentido, la conformación del Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala (el cual se encuentra en franco incremento anual en términos reales) debe considerar elementos anticorrupción en su elaboración y operación, por ejemplo, la conformación de reglas de operación para los programas presupuestarios.

GRÁFICA 21. Monto total del Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala, por ejercicio fiscal

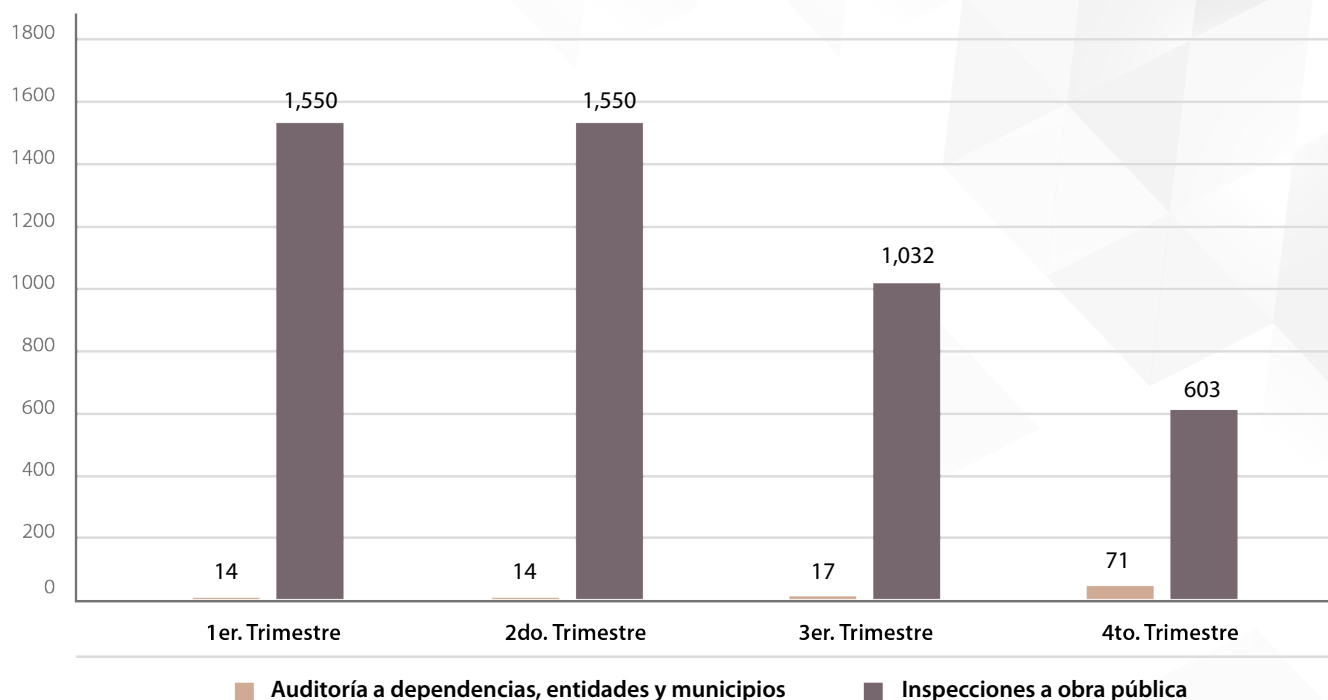


Fuente: Elaboración propia, con base en información del Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020.

En el ejercicio del gasto público, los riesgos incrementan y por tanto los ejercicios de control interno y auditoría son herramientas que deben profundizarse. En el Estado de Tlaxcala, el control interno es competencia de la Contraloría del Ejecutivo y, el control externo por medio de la fiscalización de la cuenta pública está centrada en el Órgano de Fiscalización Superior. A nivel municipal también se requiere de mayores y mejores mecanismos de control interno, para ello es indispensable mejorar las capacidades institucionales de los Órganos Internos de Control en los gobiernos municipales, en este sentido los documentos directrices que se emitan desde el Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala serán fundamentales.

También es relevante que las auditorías practicadas a los entes públicos superen el estado de cumplimiento financiero para avanzar hacia ejercicios centrados, sí en los elementos contables, pero aún más en el cumplimiento de metas y objetivos institucionales, así como en el desempeño de programas presupuestarios para su continuidad en el tiempo, modificación, fortalecimiento o desaparición. Al respecto de las auditorías practicadas por la Contraloría del Ejecutivo en la administración pública estatal, se refieren las siguientes estadísticas, según los informes trimestrales publicados por motivo de obligación de transparencia.

GRÁFICA 22. Tlaxcala en el plano nacional de quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos por cada cien servidores de las administraciones estatales



Fuente: Elaboración propia, con base en información de los Informes Trimestrales de la Contraloría del Ejecutivo del Gobierno del Estado de Tlaxcala. Disponibles en: <https://contraloria.tlaxcala.gob.mx/transparencia/2019/Informe%20primer%20trimestre%20de%202019.pdf> <https://contraloria.tlaxcala.gob.mx/transparencia/2019/Informe%20segundo%20Trimestre%202019.pdf> <https://contraloria.tlaxcala.gob.mx/transparencia/2019/Informe%20tercer%20Trimestre%202019.pdf> <https://contraloria.tlaxcala.gob.mx/transparencia/2019/Informe%20cuarto%20Trimestre%202019.pdf>

Estas consideraciones obligan a pensar en la mejora de los procesos y criterios de auditoría para el control de la gestión pública, sobre todo bajo el razonamiento de que el control interno es, ensimismo, la primera barrera para la corrupción y el redireccionamiento de las gestiones para el cumplimiento de metas y objetivos.

#### DIAGNÓSTICO 4: MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN COLABORATIVA

Los alcances de la PAET están condicionados, en buena medida a la vinculación permanente de esta con las organizaciones de la sociedad civil y, en general con la participación de la sociedad de manera extendida en el control de la corrupción. Dicho elemento de colaboración debe estar vinculado

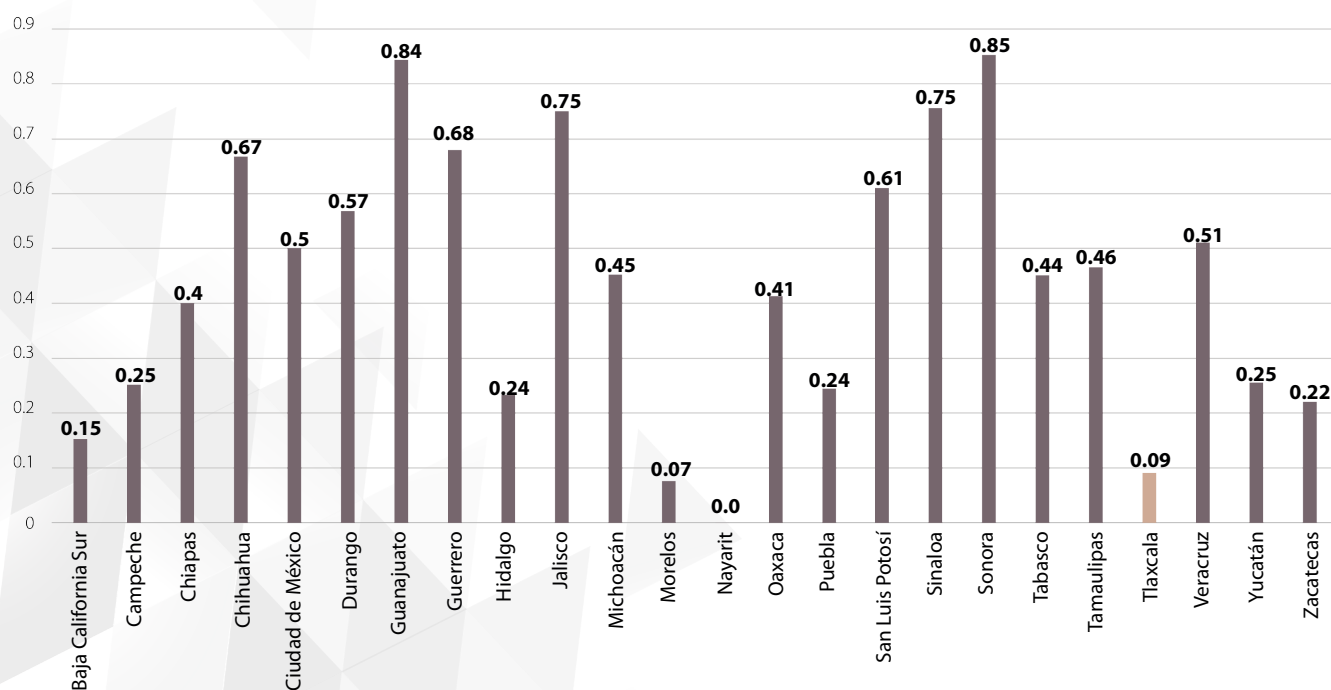


con la toma de decisiones en la administración públicas y demás instituciones del Estado; ante esto, la mejora de la gestión pública es un área de oportunidad para crear capacidades en el funcionamiento de las organizaciones gubernamentales, así como rendir cuentas claras a la ciudadanía.

Respecto al rubro de participación, esta es superior a la concepción de mera contemplación o búsqueda de aprobación, más bien la sociedad entendida como ente participativo del proceso de políticas públicas, incluso en la implementación y evaluación de estas.

Sobre el tema existen estadísticas relevantes a considerar, la **“Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales”<sup>XXXV</sup>** en su edición 2018, realizada por Transparencia Mexicana (TM), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacionales (USAID), arroja indicadores de institucionalidad por entidades federativa, entre los que destaca el denominado “participación ciudadana” y que registra, en el caso de Tlaxcala, baja institucionalidad de la participación ciudadana. Las variables del indicador son: “contraloría social”, “mecanismos de participación ciudadana en la formulación”, “mecanismos de participación ciudadana en la ejecución” y “mecanismos de participación en la evaluación”.

GRAFICA 23. Indicador sobre participación ciudadana, TM, PNUD, USAID, 2018



Fuente: Elaboración propia con base en información de: PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales, Informe de Resultados 2018*, México. Disponible en: <https://www.programassociales.org.mx/descargas/informes/Informe-de-resultados-IPRO-2018.pdf?v=1>

XXXV PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales, Informe de Resultados 2018*, México. Disponible en: <https://www.programassociales.org.mx/descargas/informes/Informe-de-resultados-IPRO-2018.pdf?v=1>

El indicador, más allá de señalar la deficiencia institucional de la participación ciudadana en el caso de programas sociales, avanza hacia el señalamiento general de la necesidad de fortalecer mecanismos como: la contraloría social, la cual incide directamente en el control del ejercicio de los recursos públicos y, en general, sobre el funcionamiento de las organizaciones públicas. Al respecto, el Índice Estatal de Capacidades para Desarrollo Social 2018 generado por la organización Gestión Social y Cooperación (GESOC), indica la ausencia de evidencia de prácticas de contraloría social en el desarrollo de programas y acciones sociales.

En este sentido, resulta imprescindible para el mejor control del fenómeno de la corrupción, lograr el involucramiento de la sociedad en el tratamiento de los asuntos públicos. Además, de mejoras permanentes en la oferta de bienes y servicios públicos y en los puntos de contacto gobierno-sociedad. Tan sólo en Tlaxcala, según el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019, los trámites atendidos ascienden a 1 millón 171 mil 588, distribuidos por diferentes tópicos, por ejemplo: pago de impuestos, registro civil, desarrollo social, desarrollo integral de la familia, educación y salud pública. En este sentido, un universo así de amplio de trámites debe contar con esquemas de mejora regulatoria que agilicen y faciliten los acercamientos con las instituciones de gobierno y generen mayor confianza y eficiencia en el desempeño gubernamental.

Al respecto, la mejora de la gestión pública para el caso de Tlaxcala debe considerar los datos de la Encuesta Nacional de Victimización de las Empresas (ENVE) estima que la tasa de víctimas del delito por cada 10 mil unidades económicas en lo referido a actos de corrupción asciende a 486 en el año 2015 y 541 en 2017. Por esta razón, los puntos de contacto gobierno-sociedad, trámites y servicios deben estar monitoreados para evitar la comisión de actos de corrupción que afecte la economía local y el desarrollo de mejores condiciones en el tratamiento de los asuntos públicos.



# ***PRIORIDADES***

## ***DE LA POLÍTICA PÚBLICA***

## PRIORIDADES DE LA POLÍTICA PÚBLICA

En consecuencia del proceso de diseño de política pública y de diagnóstico del problema público de la corrupción, así como de la definición del objetivo general de la PAET, la determinación de los ejes estratégicos y objetivos específicos; se plantean prioridades de acción que derivarán en elementos programáticos futuros, bajo las consideraciones presupuestales y técnicas necesarias, las cuales deberán ser consideradas para advertir el óptimo desempeño de los programas consecuencia de la PAET como un documento de planificación y declaración de interés ante el problema de la corrupción.

Las prioridades que se señalan deberán hallar conjunción práctica a través de acciones, proyectos, compromisos y metas específicas, por lo que la metodología para la implementación de la política será otro de los asuntos a tratar por parte del Comité Coordinador. Es importante señalar que la definición de los líderes de implementación de cada una de las prioridades no es exclusiva, es decir que en la definición de estrategias y líneas de acción podrán participar en la medida de atribuciones y competencias diferentes entes públicos incluso más allá de los integrantes del Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala, según la definición programática de la implementación de la Política Anticorrupción del Estado de Tlaxcala.

El Comité Coordinador trabajará de manera conjunta las prioridades que se señalan a través de líderes, lo anterior para llevar a cabo de manera coordinada la implementación de la política, ya que estos, serán los encargados de proporcionar la información necesaria que se encuentre a su alcance y bajo su custodia, para el desarrollo de acciones, proyectos, compromisos y metas específicas, y en el ámbito de sus atribuciones y competencias correspondientes, apegado en todo momento por la ley de la materia, así como reglamentos propios, dicha información se proporcionará a la Secretaría Técnica, quien en el ámbito de sus funciones será el organismo de apoyo en la generación de insumos y propuestas en materia de combate a la corrupción.

### EJE 1: COMBATE A LA CORRUPCIÓN E IMPUNIDAD

**Objetivo general:** Combatir la corrupción e impunidad mediante el fortalecimiento de los procedimientos de denuncia, detección e investigación de hechos de corrupción.

**Objetivo específico 1:** Desarrollar esquemas de coordinación entre las autoridades competentes en los procesos de denuncia, investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.

#### *Corto plazo*

**Prioridad 1:** Formalizar programas y mecanismos de coordinación estratégicos entre las autoridades encargadas de investigar, sustanciar, resolver y sancionar faltas administrativas graves y no graves.

**Líderes de implementación:** Contraloría del Ejecutivo, Tribunal de Justicia Admi-

nistrativa, Órgano de Fiscalización Superior y Órganos de Control Interno Municipales.

**Prioridad 2:** Generar datos abiertos y versiones públicas de los procedimientos de responsabilidad concluidos y del número de aquellos que están en proceso.

**Líderes de implementación:** Contraloría del Ejecutivo, Tribunal de Justicia Administrativa, Órgano de Fiscalización Superior y Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

### *Mediano Plazo*

**Prioridad 3:** Impulsar la formación de procedimientos homologados para la presentación de denuncias y alertas por hechos de corrupción por parte de ciudadanos, contralores e instituciones de fiscalización y control interno. Así como canales de comunicación permanente para, en caso de delitos de corrupción, aportar las pruebas suficientes a la Fiscalía Anticorrupción en su ejercicio de acusador público.

**Líderes de implementación:** Órgano de Fiscalización Superior, Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, Contraloría del Ejecutivo, Órganos Internos de Control Municipales, Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala.

**Prioridad 4:** Diseñar, socializar y emplear procedimientos de análisis de información derivada de la implementación de la Plataforma Digital Estatal, para la prevención, detección, investigación y substanciación de faltas administrativas y hechos de corrupción.

**Líderes de implementación:** Contraloría del Ejecutivo, Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala.

### *Largo plazo*

**Prioridad 5:** Diseñar, en concordancia con la normatividad aplicable a nivel nacional, procesos de protección a denunciantes, testigos, alertadores, peritos y víctimas de faltas administrativas o hechos de corrupción.

**Líderes de implementación:** Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y Contraloría del Ejecutivo

**Prioridad 6:** Implementación de mecanismos de justicia abierta en materia de combate a la corrupción y observar la actuación imparcial de las instituciones competentes, mediante el seguimiento de fuentes abiertas de información y bajo el propósito de garantizar la protección de derechos y acceso a la justicia.

**Líderes de implementación:** Tribunal de Justicia Administrativa, Consejo de la Judicatura del Estado, Instituto de Acceso a la Información Pública, Comité de Participación Ciudadana (Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala).

**Objetivo específico 2:** Fortalecer las capacidades institucionales de los entes públicos encargados de detectar, investigar y sustanciar presuntos hechos de corrupción, desde diferentes ámbitos de responsabilidad, sea: administrativa, civil o penal.

### *Corto plazo*

**Prioridad 7:** Impulsar la certificación de las personas servidoras públicas que se desempeñan en instituciones receptoras de quejas, denuncias o alertas por faltas administrativas o hechos de corrupción. Así como en los procesos de investigación, substanciación, determinación, resolución y sanción de las autoridades competentes.

**Líderes de implementación:** Contraloría del Ejecutivo, Órgano de Fiscalización Superior, Tribunal de Justicia Administrativa, Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, Órganos Internos de Control Municipales (Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala).

**Prioridad 8:** Diseñar instrumentos de medición y evaluación sobre el funcionamiento, capacidades y desempeño de las instituciones competentes en la detección, investigación, substanciación, determinación, resolución y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, para mejorar la toma de decisiones de las organizaciones y generar valor público a la sociedad.

**Líderes de implementación:** Contraloría del Ejecutivo, Órgano de Fiscalización Superior, Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, Tribunal de Justicia Administrativa, Órganos Internos de Control Municipales (Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala).

**Prioridad 9:** Establecer una política criminal en materia de delitos por hechos de corrupción. Entendida como el conjunto de estrategias y acciones para prevenir, controlar, investigar y sancionar la criminalidad, la atención a las víctimas (en el caso de que el acto de corrupción impida o vulnere el ejercicio de derechos de todo tipo) y el tratamiento de los condenados.

**Líderes de implementación:** Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

### *Mediano plazo*

**Prioridad 10:** Implementar mecanismos de gobierno abierto que fortalezcan las acciones de combate a la corrupción, por parte de instituciones encargadas de resolver la investigación, substanciación y determinación de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.



**Líderes de implementación:** Instituto de Acceso a la Información, Contraloría del Ejecutivo, Tribunal de Justicia Administrativa, Órgano de Fiscalización Superior, Consejo de la Judicatura del Estado y Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

### *Largo plazo*

**Prioridad 11:** Impulsar la formación de equipos de trabajo para la detección e investigación de hechos de corrupción, con capacidades de inteligencia financiera, por ejemplo: auditorías forenses.

**Líderes de implementación:** Órgano de Fiscalización Superior, Contraloría del Ejecutivo.

**Prioridad 12:** Fortalecer la Defensoría Pública de Oficio para personas servidoras públicas señaladas por delitos de hechos de corrupción o faltas administrativas graves, ante la presunción de inocencia.

**Líderes de implementación:** Contraloría del Ejecutivo.

**Objetivo específico 3:** Difundir eficazmente las instancias y procedimientos para la presentación de denuncias.

### *Mediano plazo*

**Prioridad 13:** Implementar talleres de inteligencia anticorrupción para la detección de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, por medio de análisis de información de fuentes abiertas.

**Líderes de implementación:** Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala.

**Prioridad 14:** Diseñar campañas de difusión y orientación para la presentación de denuncias por faltas administrativas o delitos por hechos de corrupción.

**Líderes de implementación:** Contraloría del Ejecutivo, Órgano de Fiscalización Superior, Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, Tribunal de Justicia Administrativa, Órganos Internos de Control Municipales (Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala).



## EJE 2: ÉTICA E INTEGRIDAD PÚBLICA

**Objetivo general:** Consolidar una ética del servicio público en el Estado de Tlaxcala, bajo principios y valores compartidos, además de formar un diseño institucional orientado en la prevención de hechos de corrupción, en la profesionalización de la función pública y bajo la rectoría de principios de integridad.

**Objetivo específico 4:** Profesionalizar el ejercicio de la función pública desde el principio del mérito.

### *Corto plazo*

**Prioridad 15:** Implementar programas de capacitación permanente y de sensibilización sobre la importancia del servicio público y la ética e integridad pública.

**Líderes de implementación:** Contraloría del Ejecutivo, Órgano de Fiscalización Superior, Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala.

### *Mediano plazo*

**Prioridad 16:** Diseñar la institucionalización del Servicio Profesional de Carrera para los entes públicos.

**Líderes de implementación:** Contraloría del Ejecutivo (Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala).

**Prioridad 17:** Generar bases y criterios mínimos para el diseño, desarrollo y ejecución de programas de recursos humanos en el servicio público, a nivel estatal y municipal en funciones que, por su naturaleza, requieren de conocimientos técnicos y específicos de acuerdo con el perfil del puesto.

**Líderes de implementación:** Contraloría del Ejecutivo, Órgano de Fiscalización Superior y Consejo de la Judicatura del Estado.

**Objetivo específico 5:** Fomentar el comportamiento ético de las y los servidores públicos.

### *Corto plazo*

**Prioridad 18:** Impulsar la adopción, socialización y fortalecimiento de políticas de integridad y prevención de conflictos de interés, en los entes públicos mediante comités de ética.

**Líderes de implementación:** Contraloría del Ejecutivo, Órgano de Fiscalización Superior

### *Mediano plazo*

**Prioridad 19:** Diseñar e implementar un mecanismo de evaluación del desempeño de los Comités de Ética.

**Líderes de implementación:** Contraloría del Ejecutivo (Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala).

### *Largo plazo*

**Prioridad 20:** Generar inteligencia anticorrupción relacionada con la ética, integridad pública y la prevención de conflictos de interés, por medio de la implementación de la Plataforma Digital Estatal y el análisis de la evaluación patrimonial manifestado en las declaraciones patrimoniales y de intereses de las y los servidores públicos.

**Líderes de implementación:** Contraloría del Ejecutivo, Órgano de Fiscalización Superior, Comité de Participación Ciudadana (Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala).

**Objetivo específico 6:** Promover medidas específicas en el sector educativo para la formación de ciudadanía ética y la previsión de servidores públicos íntegros e íntegras.

### *Mediano plazo*

**Prioridad 21:** Implementar modificaciones en los planes de estudio de los niveles inicial a medio superior, a través de las instituciones competentes, para que consideren la profundización de los temas de ética, integridad pública y civismo.

**Líderes de implementación:** Comité de Participación Ciudadana, Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala, Contraloría del Ejecutivo.

## EJE 3: COMBATIR LA ARBITRARIEDAD Y EL ABUSO DE PODER

**Objetivo general:** Disminuir la arbitrariedad en la toma de decisiones para evitar la comisión de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, por medio de esquemas eficientes de control interno, mejora de la gestión pública y gestionar mejor los riesgos de corrupción.

**Objetivo específico 6:** Establecer prácticas de gobierno abierto en los procedimientos de contrataciones, adquisiciones y arrendamientos del Estado y, en general, en el desarrollo de las actividades propias de la gestión pública.

### *Corto plazo*

**Prioridad 22:** Implementar programas de testigos sociales para procedimientos de adquisi-

ciones, que cuente con medios de verificación de resultados y con posibilidad de emitir una opinión fundada a la autoridad correspondiente o al Comité de Adquisiciones de la institución a la que se refiera.

**Líderes de implementación:** Contraloría del Ejecutivo, Comité de Participación Ciudadana.

**Prioridad 23:** Implementar un modelo de evaluación del desempeño del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala, en concordancia con las determinaciones del SNA.

**Líderes de implementación:** Comité de Participación Ciudadana y Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala.

### *Mediano plazo*

**Prioridad 24:** Fomentar el reporte de compras y adquisiciones en tiempo real, por medio de la utilización de las herramientas del Tecnologías de la Información y la Comunicación.

**Líderes de implementación:** Contraloría del Ejecutivo, Órgano de Fiscalización Superior, Consejo de la Judicatura del Estado y Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala.

**Prioridad 25:** Desarrollar e implementar políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que fortalezca la rendición de cuentas y la vigilancia social en materia de infraestructura, obra pública y asociaciones público-privadas.

**Líderes de implementación:** Instituto de Acceso a la Información Pública, Contraloría del Ejecutivo, Órgano de Fiscalización Superior.

### *Largo plazo*

**Prioridad 26:** Definir mecanismos de evaluación de los Comités de Transparencia de los entes públicos, sobre todo ante las determinaciones de reserva y confidencialidad de información.

**Líderes de implementación:** Instituto de Acceso a la Información Pública, Comité de Participación Ciudadana.

**Objetivo específico 7:** Mejorar los esquemas de control interno y externo para la toma de decisiones, el ejercicio del gasto público y el desempeño de la gestión pública.

### *Corto plazo*

**Prioridad 27:** Crear observatorios y laboratorios de innovación social para la gestión de riesgos de corrupción en los puntos de contacto gobierno sociedad, así como para la vigilancia

en compras y adquisiciones públicas.

**Responsables de implementación:** Contraloría del Ejecutivo, Consejo de la Judicatura, Comité de Participación Ciudadana.

**Prioridad 28:** Implementar muestras mayores de auditorías de desempeño a programas específicos, las cuales deberán contar con la capacidad de análisis del impacto e las acciones y en general de la eficiencia de los programas presupuestarios en la resolución de problemas públicos.

**Líderes de implementación:** Contraloría del Ejecutivo y Órgano de Fiscalización Superior.

### *Mediano plazo*

**Prioridad 29:** Promover la creación y adopción de criterios y estándares unificados en las compras, contrataciones y adquisiciones públicas, que acoten espacios de arbitrariedad.

**Líderes de implementación:** Contraloría del Ejecutivo y Órgano de Fiscalización Superior.

### *Largo plazo*

**Prioridad 30:** Diseñar controles anticorrupción señalados en la conformación y ejercicio del Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal.

**Líderes de implementación:** Contraloría del Ejecutivo, Órgano de Fiscalización Superior, Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala.

## EJE 4: PROMOVER LA MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y LA PARTICIPACIÓN COLABORATIVA

**Objetivo específico 8:** Fortalecer las políticas de mejora de la gestión pública para disminuir riesgos de corrupción, generar mejores políticas públicas y organizaciones regidas por los principios de eficacia, eficiencia y economía, así como generar inteligencia administrativa.

### *Corto plazo*

**Prioridad 31:** Fortalecer la política de mejora regulatoria con el análisis de los trámites y servicios que son señalados con mayor número de casos de hechos de corrupción. Además, promover la mejora, simplificación y unificación de los procesos institucionales y trámites y servicios públicos.

**Líderes de implementación:** Contraloría del Ejecutivo, Comité de Participación Ciudadana, Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala.

**Prioridad 32:** Establecer un mecanismo de evaluación y monitoreo de los acuerdos y compromisos generados en el Consejo Estatal de Mejora Regulatoria.

**Líderes de implementación:** Contraloría del Ejecutivo, Comité de Participación Ciudadana, Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala.

### *Mediano plazo*

**Prioridad 33:** Diseñar, desde la evidencia, pericia técnica y viabilidad presupuestal, una propuesta para la creación del Fondo para el Gobierno Digital, en el que se destinen recursos para posibilitar un mayor número de trámites sin la necesidad de que las personas se presenten en las oficinas físicamente.

**Líderes de implementación:** Contraloría del Ejecutivo, Consejo de la Judicatura del Estado, Comité de Participación Ciudadana (Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala).

**Prioridad 34:** Fortalecer los mecanismos de evaluación de los programas presupuestarios con enfoques de derechos humanos y gestión de riesgos de corrupción.

**Líderes de implementación:** Contraloría del Ejecutivo, Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala.

### *Largo plazo*

**Prioridad 35:** Impulsar el desarrollo y utilización de metodologías de análisis de datos masivos e inteligencia artificial relacionadas con la identificación de riesgos, la evaluación, la mejora de la gestión, la auditoría y la fiscalización estratégica de programas, procesos, actividades y funciones en el sector público.

**Líderes de implementación:** Contraloría del Ejecutivo, Órgano de Fiscalización Superior, Secretaría Ejecutiva.

**Prioridad 36:** Generar un padrón de beneficiarios únicos de la política social a nivel estatal.

**Líderes de implementación:** Contraloría del Ejecutivo.

## Objetivo específico 9: Participación colaborativa

### *Corto plazo*

**Prioridad 37:** Diseñar modelo de consejo consultivo para la incidencia efectiva en la toma de decisiones, en la reducción de riesgos de corrupción en las instituciones públicas.

**Líderes de implementación:** Contraloría del Ejecutivo, Comité de Participación Ciudadana, Secretaría Ejecutiva.

### *Mediano plazo*

**Prioridad 38:** Fomentar la conformación de una coalición de empresas íntegras que impulse la adopción de buenas prácticas internacionales anticorrupción dentro del sector productivo.

**Líderes de implementación:** Contraloría del Ejecutivo, Comité de Participación Ciudadana, Secretaría Ejecutiva.

**Prioridad 39:** Fomentar el desarrollo y uso de mecanismos colaborativos y digitales de participación ciudadana para presentar propuestas de combate a la corrupción.

**Líderes de implementación:** Contraloría del Ejecutivo, Comité de Participación Ciudadana, Secretaría Ejecutiva.

<i>Distribución de prioridades, según los plazos</i>		
Corto plazo	Mediano plazo	Largo plazo
<b>14</b>	<b>16</b>	<b>9</b>





# ***IMPLEMENTACIÓN, MONITOREO Y EVALUACIÓN***



## IMPLEMENTACIÓN, MONITOREO Y EVALUACIÓN

### IMPLEMENTACIÓN

**T**ras la aprobación y previsible implementación de la PNA, los Sistemas Estatales Anticorrupción (SEA) han enfrentado el reto de desarrollar el proceso para el diseño, formulación, implementación y evaluación de sus respectivas políticas públicas, las cuales deben contar con elementos de alineación con la planeación nacional y contextualización con los diagnósticos del problema en la respectiva entidad federativa.













































En este sentido, la Política Anticorrupción del Estado de Tlaxcala (PAETLAX) como un instrumento de política pública responde al propósito de incrementar la capacidad para combatir la corrupción en la entidad. Por esta razón, es relevante contar con las previsiones necesarias para –a partir de este documento– concretar las prioridades identificadas, en acciones y proyectos concretos, por medio de programas de implementación que definirán responsables, metas y objetivos, así como requerimientos presupuestales y demás especificaciones técnico-operativas.

Derivado de este contexto, las prioridades identificadas en la PAETLAX cuentan con plazos en los que podrían ser desarrolladas. Para los efectos del monitoreo nacional y, con la consideración de que el problema público de la corrupción debe ser atendido desde lo estratégico y sustantivo, es recuperar las categorías de plazos dados por la PNA de la siguiente manera:

- a) Corto plazo: considerado como un período de tres años o menor.
- b) Mediano plazo: período entre tres y seis años.
- c) Largo plazo: período de más de seis años.

Con la definición de las prioridades y el tiempo estimado para su desarrollo se prevé el reto de formar programas de implementación técnicamente eficientes para generar el impacto deseado; por ello, es importante considerar que el diseño de dichos programas deberá seguir las dinámicas realizadas para la formulación de la PAETLAX, es decir, el diálogo permanente con la sociedad y sus diferentes sectores. Empero, la implementación estará a cargo de los diferentes entes públicos de la entidad, con énfasis en los integrantes el Comité Coordinador. La realización de programas, proyectos y acciones, elementos para lograr la materialización de las prioridades de política pública, responderá a las instituciones coordinantes señaladas por prioridad, por lo que la vinculación y coordinación entre los integrantes del Comité Coordinador es, por demás, relevante. A continuación, se presenta la frecuencia de vínculos de coordinación:

TABLA 10. Vínculos de coordinación entre los integrantes del Comité Coordinador del SAETLAX para la implementación de las prioridades de política pública.

	Contraloría del Ejecutivo	Tribunal de Justicia Administrativa	Órgano de Fiscalización Superior	Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción	Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala	Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala	Comité de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala	Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala
Contraloría del Ejecutivo		5	18	7	5	2	10	
Tribunal de Justicia Administrativa			6	5	2	2	1	
Órgano de Fiscalización Superior				6	2	2	1	
Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción					1	1		
Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala						2	3	
Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala							1	
Comité de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala								
Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala								

Estos vínculos de coordinación serán la base para la generación de relaciones intergubernamentales e interinstitucionales eficientes en el control de la corrupción. Los involucrados en las prioridades de cada eje estratégico deberán participar en la creación de programas de implementación. Dichos programas deberán contar con la definición de metas, objetivos, indicadores de medición, productos claros que generen evidencia y definición de responsables operativos o técnicos.

Este proceso de implementación está condicionado -en buena medida- por los plazos manifestados en cada prioridad de política pública, por lo que este será gradual y podrá modificarse en función de las decisiones de planeación generadas en el Comité Coordinador del Sistema y a partir de los elementos de información generados por la SESAET, en su calidad de órgano de apoyo técnico y bajo el entendido de que -en algunas de las prioridades- fungirá como líder de implementación pero, en otras, únicamente coadyuvará en la formación de los programas de implementación de la PAET. Además, se integra el nivel municipal en función de que la LSAET lo identifica como parte del Sistema, por lo que el Comité Coordinador emitirá un Acuerdo para que los gobiernos municipales designen, preferentemente a la o el titular del respectivo órgano interno de control como enlace con el SAET.

Para el desarrollo de programas de implementación, así como la evaluación de las acciones de política pública, los líderes de implementación con la coadyuvancia de la SESAET deberán integrar la participación de organizaciones de la sociedad civil, iniciativa privada, academia y sociedad en general; por medio de mesas de trabajo y foros de discusión, garantizando la colaboración y cocreación

Para efecto de contar con datos y registro del comportamiento de indicadores, la SESAET integrará el Informe Anual de Ejecución de la PAET como un elemento de política pública para conocer resultados y desempeño de los programas de implementación a partir de la información reportada por los líderes de implementación.

Respecto al monitoreo y evaluación de la PAET, la SESAET, con base en las atribuciones dadas por la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala, evaluará los resultados de la política pública en la materia. Por esta razón, la SESAET deberá seguir y adaptar el Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción (MOSEC) generado por la SESNA y aprobado por el Comité Coordinador del SNA.



# ***FUENTES CONSULTADAS***

## FUENTES CONSULTADAS

BETANZOS, Eber, *Retos del Derecho Administrativo Sancionador*, en: CASTELLANOS, José, SÁNCHEZ, Christian y AGUILAR, Alejandro (coordinadores), *Tendencias del gobierno y de la administración pública*, Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno, Universidad de Guadalajara, Congreso Internacional del CLAD, noviembre 2018.

CASAR, AMPARO, *México: Anatomía de la corrupción*, 2da edición, Mexicanos contra la corrupción y la impunidad, 2016.

CONTRALORÍA DEL EJECUTIVO, Gobierno del Estado de Tlaxcala, *Informe del Primer Trimestre 2019*.

Disponible en: <https://contraloria.tlaxcala.gob.mx/transparencia/2019/Informe%20primer%20trimestre%20de%202019.pdf>

CONTRALORÍA DEL EJECUTIVO, Gobierno del Estado de Tlaxcala, *Informe del Segundo Trimestre 2019*.

Disponible en: <https://contraloria.tlaxcala.gob.mx/transparencia/2019/Informe%20segundo%20Trimestre%202019.pdf>

CONTRALORÍA DEL EJECUTIVO, Gobierno del Estado de Tlaxcala, *Informe del Tercer Trimestre 2019*.

Disponible en: <https://contraloria.tlaxcala.gob.mx/transparencia/2019/Informe%20tercer%20Trimestre%202019.pdf>

CONTRALORÍA DEL EJECUTIVO, Gobierno del Estado de Tlaxcala, *Informe del Cuarto Trimestre 2019*.

Disponible en: <https://contraloria.tlaxcala.gob.mx/transparencia/2019/Informe%20cuarto%20Trimestre%202019.pdf>

FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2006, citado en: GARCÍA GÁRATE, Iván, *Apuntes sobre impunidad y Poder Judicial*, Revista de Derechos Humanos Defensor, No. 11, 11 de noviembre de 2011.

FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER A.C., *Índice de Desarrollo Democrático de México 2019*, Mé-

xico, 2020. Disponible en: <http://idd-mex.org/wp-content/uploads/2020/01/IDD-Mex-2019.pdf>

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *Administración Pública Municipal en México. Revista de Administración Pública 119*. Volumen, XLIV, N° 2 (mayo-agosto 2009).

Referencia consultada el 05 de mayo de 2020 en [http://www.inap.mx/portal/images/REVIS-TA\\_A\\_P/rap119.pdf](http://www.inap.mx/portal/images/REVIS-TA_A_P/rap119.pdf)

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017*.

Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017/>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario, 2019*.

Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2019/default.html#Tabulados>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017*.

Disponible en:

LINDOR, Moise, *Ética pública, profesionalización y corrupción en México. Análisis del efecto Chum*, en: Tla-Melaua Revista de Ciencias Sociales, no. 47, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2019.

MENDIETA, Manuel Villoria, SÁNCHEZ, Agustín, *Ética pública y buen gobierno*, Instituto Nacional de Administración Pública, Tecnos, Barcelona, 2015.

RED POR LA RENDICIÓN DE CUENTAS, *Hacia una política nacional anticorrupción. Bases para una discusión pública, 2018*.

Disponible en: [http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-17062018\\_Versi%C3%B3n-Final-1.pdf](http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-17062018_Versi%C3%B3n-Final-1.pdf)

SANGINÉS, Mario, STRAZZA, Luciano, *Profesionalización de la función pública en los estados de México*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2016.



Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7622/Profesionalizacion-de-la-funcion-publica-en-los-estados-de-Mexico.pdf?sequence=1>

SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN, *Política Nacional Anticorrupción*, 2020.

Disponible en: <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Pol%C3%ADtica-Nacional-Anticorrupci%C3%B3n.pdf>

KINGDON, John, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 1984, citado en: PARSONS, Wayne, *Políticas Públicas, una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, FLACSO-México, 2012.

VÁZQUEZ, Daniel, *El impacto de la impunidad en los derechos económicos y sociales*, Revista Este País, Impunidad Cero, octubre 2019, p.4.

Disponible en: <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/125/contenido/1570551204T12.pdf>

WORDL ECONOMIC FORUM, Schwab Klaus (Editor), *The Global Competitiveness Report 2019*.

Disponible en: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf)

SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN, *Política Nacional Anticorrupción*, 2020.

WORDL JUSTICE PROJECT, *Índice de Estado de Derecho en México 2019-2020, las 32 entidades bajo la lupa ciudadana*.

Disponible en: [https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2020/02/1\\_ReporteSpanish\\_MSI-2019-2020-VF2.pdf](https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2020/02/1_ReporteSpanish_MSI-2019-2020-VF2.pdf)

SECRETARÍA EJECUTIVA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN, *Guía de diseño de Políticas Estatales Anticorrupción*, febrero 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017*.

Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017/default.html#Tabulados>







SECRETARÍA EJECUTIVA DEL  
**SISTEMA ANTICORRUPCIÓN**  
DEL ESTADO DE TLAXCALA



**Calle Reforma 103**  
Col. Miraflores, Ocotlán Tlaxcala.



[www.saetlax.org](http://www.saetlax.org)