

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



FISCALÍA CIUDADANA ANTICORRUPCIÓN: UNA REINTERPRETACIÓN
CONTEMPORÁNEA DEL REPUBLICANISMO MAQUIAVELIANO

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES
INTERNACIONALES

PRESENTA

RHA-BEL PÉREZ GONZÁLEZ

DIRECTOR DE TESINA: DR. CLAUDIO LÓPEZ-GUERRA

CIUDAD DE MÉXICO

MARZO, 2019

Índice

1. El debate sobre la definición de corrupción	4
2. Fundamentación Teórica de la Fiscalía	9
2.1 Corrupción como dominación	10
2.2 La Defensa de los Tribunales y la participación del Demos	12
2.3 La necesidad de volver a los orígenes	13
2.4 La tensión entre concentración y balance del poder	15
2.6 Cuatro Principios Institucionales	15
3. La Fiscalía Ciudadana Anticorrupción	17
3.1 Nombramientos	18
3.2 Facultades	20
3.3 Procesos de deliberación, votación y toma de decisiones.....	23
3.4 Controles	24
4. La Fiscalía Ciudadana Anticorrupción en Perspectiva Comparada	28
4.1 Cinco Modelos de Agencias Anticorrupción	28
4.2 La Fundamentación Internacional contra la Fundamentación del Demos.....	32
5. Objeciones Teóricas a la Fiscalía Ciudadana Anticorrupción	36
5.1 Corrupción sistémica: la corrupción como comportamiento esperado en la sociedad	36
5.2 ¿Espistocracia o Democracia?	39
Conclusiones	41
Bibliografía	42

Agradecimientos

Hay en Baja California una caminata tremenda que cruza de oeste a este el estrecho que mar y mar transforman península. Es esta caminata el reto más duro al que me he enfrentado. Aclaro: no por la longitud del lindero que exige recorrerse por más de 100 kilómetros. El desierto no es un reto físico —Ezequiel me decía. El desierto es un muro de emociones y psicologías que aguarda en lo escabroso de los ríos secos, en la soledad del calor y de las montañas. Cruzar sus paisajes fue un desafío de carácter psíquico, un acto de voluntad.

El CIDE no ha sido otra cosa para mí que una segunda gran caminata, ahora sobre concreto y bibliotecas: mismos obstáculos, mismos tropiezos. Al igual que en aquellos tres días a través de la península, estos cuatro años me han hermanado con personas por las cuáles descubrí un profundo cariño, a la vez que me han acercado aún más a los seres queridos que de siempre me acompañan. A todos ellos agradezco este trabajo, tan suyo como mío —y tal vez... más de ustedes de lo que me es propio.

A mi familia: razón, soporte y fuerza que me guía. Ustedes son a donde siempre volteo cuando la brújula me pierde. A mi hermano con el cariño que seguro no sospecha; a mis hermanas por su ternura y sonrisas; a mi madre y abuela por su amor y sacrificio. A mis dos Patis y a mi tía Betty porque sin su apoyo esto no sería posible.

A mi segunda familia que día con día me rodea. Paco, Antonio, Erick, Lalo, Jerry, José Miguel, Rosi, Vladi, Irene, Yuri, Hiram, Cristian, Ricardo, Hugo, Toño, Aura, Alma y Alejandro, que caminaron conmigo todas las dificultades, siempre dispuestos a ofrecer techo, trago, tabaco y afecto. A mi fraterna parvada de Lechuzas, especialmente a Jimena y a su familia por apoyarme con el hogar que la última parte de mi tesis tanto necesitaba.

A mis profesores Gerardo Maldonado, Claudio López-Guerra y Pablo Kalmanovitz por confiar en mi trabajo y talento (apuesta del todo arriesgada). No es común para mí encontrarme con palmadas de aliento de aquellos que deben enseñarme, menos con palmadas de amistad.

Por último, con todo mi cariño, a Meztli. Amor que acompaña por la noche. Amor que repara con los brazos, viajero de sonrisa en sonrisa. Amor sostén y apoyo de mi frente: corazón que me restaura, latido que me comprende. Beso con aliento de repuesto. Sin tu apoyo habría abandonado el camino hace mucho tiempo. Si al leerse estas páginas, dos voces se entrecruzan esas han de ser la tuya y la mía.

Fiscalía Ciudadana Anticorrupción: Una Reinterpretación

Contemporánea del Republicanismo Maquiaveliano.

Y se puede llegar a esta conclusión: allí donde la materia no está corrompida, los tumultos y otros escándalos no suceden y, donde está corrompida, las leyes bien ordenadas no sirven, si no están movidas por alguien que con extrema fuerza las haga observar tanto que la materia resulte buena, cosa que no sé si sucedió alguna vez, o si es posible que suceda.

Maquiavelo¹

Este estudio bien puede resumirse en una protesta contra la conclusión del célebre florentino, misma que hoy parece inscribirse sobre las democracias liberales como el epitafio de una lápida ennegrecida. Resistir la corrupción no es exclusivo de nuestro tiempo. Atenas y Roma rinden testimonio de esta obstinación en sus leyes; sus otrora ciudadanos, en los vestigios de juicios y discursos.² El conflicto entorno a la corrupción se nos revela tan antiguo y humano como el lenguaje y la comunidad.

¿Qué hacer en contra de un fenómeno tan persistente? Máxime cuando nos hayamos tan lejos de cualquier pasado prístino, imposibilitados para regresar a la naturaleza redentora que pensaron Rousseau y Thoreau. Maquiavelo no pasó por alto esta reflexión. En sus *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio* dedica un capítulo entero a la pregunta: “de qué modo en las ciudades corrompidas se podría mantener un estado libre, ya existente y, si no existe, establecerlo”.³ Tal es el enigma que guía e inspira las páginas que han de venir.

Al estudiar los textos clásicos una pulsión surge: la tentación, que acecha en los recovecos del pensamiento, de pensar el presente en pasado. No faltan quienes se han extraviado en la nostalgia republicana y quienes han pretendido la restauración de los antiguos ordenamientos en el afán de resolver los actuales problemas. Es a consciencia de este riesgo que el ejercicio elaborado a continuación —amén de estar inspirado fuertemente en las reflexiones de los *Discorsi*— no pretende restaurar; sino reemprender, a la luz del mundo contemporáneo, la problemática que Maquiavelo retrató sobre la corrupción.

¹ Nicolás Maquiavelo, *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, Biblioteca de Obras Maestras del Pensamiento trad. y notas Roberto Raschella (Buenos Aires: Losada, 2004), Libro I, Capítulo XVII.

² Para un estudio sobre las diferentes leyes antisoborno en la antigua Atenas ver Kellam Conover, “Rethinking Anti-Corruption Reforms: The View from Ancient Athens”, *Buffalo Law Review*, Vol. 62, (June, 2007): 69-117. Para un análisis de la documentación sobre juicios y discursos legales tanto en Roma como en la Grecia del siglo V a. C. en adelante ver Bruce Buchan and Lisa Hill, *An Intellectual History of Political Corruption*, Political Corruption & Governance (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2014), 27-43.

³ Maquiavelo, *Discorsi*, Libro I, Capítulo XVIII.

En consecuencia, hay que comenzar por repensar la pregunta de nuestra indagación. Dado el contexto de las democracias liberales contemporáneas, la pregunta **¿cuál es el esquema institucional apto para combatir la corrupción si partimos de un Estado corrupto?** parece apropiada. En respuesta esta tesina argumenta a favor de una propuesta original de diseño institucional anticorrupción inspirada en el constitucionalismo maquiaveliano. Lo que llamo *Fiscalía Ciudadana Anticorrupción*.

Las obras de Maquiavelo nos invitan a pensar la corrupción como una estructura de dominación en la que opresores y oprimidos se instituyen en el conflicto de clases representado por la nobleza y la plebe romanas, y los *grandi* y el *populo minuto* florentinos. También nos sugiere la incorporación del interés del *demos* como dique para frenar la apetencia de la élite política y nos señala la importancia que tienen las instituciones en contrarrestar, pero también en perpetuar, esquemas de corrupción.

Es gracias a esta visión maquiaveliana que podemos apreciar mejor una dimensión de la corrupción contemporánea que suele escapárse nos: los Estados que hoy identificamos como profundamente corruptos se caracterizan por **la captura de la mayor parte del aparato estatal por una élite política cuyo poder se ejerce y a la vez descansa en la subversión de las instituciones políticas y cuya perpetuación implica necesariamente la dominación y opresión de la población que gobierna**. Hay varios temas contenidos en esta última precisión.

Pensar la corrupción de esta forma —como argumentaré más adelante— tiene implicaciones de diseño institucional muy importantes. Ya que la corrupción no sólo contiene una dimensión sistémica-institucional, sino que esta dimensión refiere directamente a la institucionalización del conflicto entre élite y población se vuelve evidente la necesidad de instituciones anticorrupción que encarnen el interés del *demos* por no ser oprimido. Es decir, cualquier institución anticorrupción que dependa en origen y en permanencia de las altas cúpulas políticas está condenada a fracasar en un Estado profundamente corrupto.

Lo anterior parece evidente, pero no ha sido entendido de esta forma por las instancias encargadas del diseño institucional anticorrupción. En buena medida —sospecho— por la dificultad que encierra construir un poder independiente a la élite política gobernante dentro de un estado corrupto. Con la notable excepción de la CICIG en Guatemala (caso que será tratado *in extenso* en la tercera sección) no hay modelos de agencias anticorrupción que encarnen esta idea de externalidad; es decir, que “es necesario combatir la corrupción mediante un poder externo a la élite política gobernante”. Sin embargo, si no atajamos esta dificultad los encargados de perseguir y sancionar la corrupción continuarán siendo designados por aquellos a los que deben perseguir y, súbitamente, nos encontramos en el mundo del refrán que reza: *no muerdas la mano que te da de comer*.

La *Fiscalía Ciudadana Anticorrupción* es mi respuesta a la sentencia con la que el autor de los *Discorsi* cierra su capítulo XVIII, pero también es una solución para un problema que actualmente captura las plumas de expertos y gobernantes. Esta solución pasa por incorporar

elementos democráticos al diseño de la fiscalía, así como un esquema de controles y facultades de inspiración maquiaveliana acorde a las tensiones que una institución de estas características ocasiona en las democracias liberales contemporáneas. Para ello he decidido dividir esta tesina en seis secciones.

La primera sección expone brevemente el *estado de la cuestión* en torno a la conceptualización de la corrupción. La segunda elabora sobre la fundamentación teórica de mi propuesta institucional en el pensamiento político de Maquiavelo. La tercera describe el diseño formal de la *Fiscalía Ciudadana Anticorrupción*. La cuarta analiza la *Fiscalía Ciudadana* desde el institucionalismo comparado para argumentar las ventajas que aporta en comparación de los otros modelos de agencias anticorrupción. La quinta sección consiste en la defensa de la *Fiscalía Ciudadana Anticorrupción* frente a distintas objeciones teóricas. Por último, la sexta sección desarrolla las conclusiones del ejercicio y propone futuras líneas de investigación.

1. El debate sobre la definición de corrupción

La corrupción es un concepto elusivo. Esencialmente, la corrupción es una degeneración de estado o condición de algún objeto o ente, por lo que es común encontrarlo inmerso en una densa red semántica con múltiples significados y evocaciones —muchas veces, incluso dentro de un mismo sistema filosófico. Esta situación —más bien desconcertante— llevó por décadas o a la omisión del concepto en los estudios analítico-históricos o a la caracterización residual del mismo.⁴ El análisis del concepto de corrupción quedó así reducido a un mero elemento retórico o, en el mejor de los casos, subordinado al significado de algún otro concepto como virtud, ya sea por contraste o por oposición.

Sin embargo, un renovado interés por la reformulación teórica del concepto, así como una reciente atención a su desarrollo histórico ha permitido dar algo de aire fresco a un debate que se había centrado principalmente en la postulación de formas más precisas de operacionalización. Este nuevo enfoque en la literatura se nutre, por un lado, de la relevancia que ha tenido el combate a la corrupción en la agenda internacional⁵ y, por otro lado, de las diferentes recuperaciones del republicanismo clásico que se han suscitado desde la publicación del *Machiavellian Moment* de Pocock y en las que la relación entre virtud y corrupción juega un papel central.

No podemos hablar de un consenso en la literatura sobre qué es la corrupción, pero sí es posible articular el debate que en ella se desarrolla a través de la que ha sido la respuesta más difundida a dicha pregunta: *the abuse of public office for private gain*. Esta respuesta no es sólo la que impera actualmente en los documentos de trabajo y recomendaciones de las instituciones internacionales como la OECD, sino que también cuenta con una larga tradición dentro de los estudios científico-sociales.⁶

La definición de J. S. Nye en su estudio *Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis* fue el parteaguas de este *boom* en las investigaciones que desde la ciencia política y la

⁴ Bruce Buchan and Lisa Hill, *An Intellectual History of Political Corruption*, Political Corruption & Governance (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2014), 5.

⁵ En la segunda mitad de los años noventa organizaciones internacionales como la ONU, el FMI y la OCDE colocaron el tema de la corrupción política en el centro de la agenda internacional y el debate público. A partir de la resolución A/RES51/191: *Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions* de la ONU en 1996 se han realizado una serie de pactos y legislaciones nacionales en la materia cuyo último exponente es la *UK Bribery Act* de 2010.

⁶ Mlada Bukovansky, “The hollowness of anti-corruption discourse”, *Review of International Political Economy*, Vol. 13, No. 2 (May, 2006): 181-209. Bukovansky realiza una revisión sistemática de los documentos de las principales instituciones internacionales.

económica buscaban la relación entre la corrupción, la modernización y el desarrollo económico.⁷ Nye en 1967 definió corrupción como

[The] behavior which deviates from the formal duties of a public role because of private-regarding (personal, close family, private clique) pecuniary or status gains; or violates rules against the exercise of certain types of private-regarding influence. This includes such behavior as bribery (use of a reward to pervert the judgment of a person in a position of trust); nepotism (bestowal of patronage by reason of ascriptive relationship rather than merit); and misappropriation (illegal appropriation of public resources for private-regarding uses).⁸

El tipo de investigación académica que se ha construido entorno a esta definición se caracteriza por un enfoque metodológico empírico-cuantitativo, un marco teórico fundamentado en la elección racional y la adhesión ideológica a los principios liberales de separación política entre lo público y lo privado.⁹ Este enfoque ha sido criticado desde varios frentes.

John Gardiner concuerda con Nye en que la corrupción debe involucrar el comportamiento de los funcionarios en tanto responsables de un cargo público en contraposición al resto de las ofensas morales que puedan suceder en el ámbito privado. No obstante, sostiene que la definición de Nye tiene dos limitaciones importantes. La primera es su entendimiento del comportamiento y motivaciones de un funcionario corrupto sólo contempla el abuso del cargo público en términos estrictamente pecuniarios, lo que excluye ganancias como el poder o el prestigio. Además, al restringir la extensión del beneficio a miembros de familia o amigos cercanos deja fuera el abuso del cargo público para beneficiar al partido político del funcionario corrupto, su etnia, grupo religioso, etc.¹⁰

La segunda limitación de la definición de Nye es un tanto más grave. Lo que se entiende por “deberes formales de un cargo público” o “reglas” depende de la organización administrativa de cada país. Algunos gobiernos sencillamente no tienen reglas formales sobre conducta de funcionarios públicos o dan por hecho que los burócratas y funcionarios electos pueden mezclar sus deberes públicos y sus negocios privados.¹¹

Esta última crítica puede extenderse a todas las definiciones que entiendan *abuse of public office* en términos legales. Tanto la propuesta de Kenneth Gibbons¹² de ampliar la definición de

⁷ Arlene W. Saxonhouse, “Corruption and Justice: The View from Ancient Athens”, en *Private and Public Corruption*, ed. William C. Heffernan and John Kleinig, 25-53 (New York: Rowman & Littlefield Publishers, 2004), 27.

⁸ J. S. Nye, “Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis”, *The American Political Science Review*, Vol. 61, No. 2 (Jun., 1967): 419.

⁹ Bukovansky, “The hollowness of anti-corruption”, 195-198.

¹⁰ John Gardiner, “Defining Corruption” en *Political corruption. Concepts & Contexts*, ed. Arnold J. Heidenheimer & Michael Johnston, 25-41 (Transaction Publishers: New Jersey, 2002), 26.

¹¹ *Ibidem*.

¹² K. M. Gibbons “Variations in Attitudes toward Corruption in Canada” en *Political Corruption: A Handbook* ed. Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston and V. T. Levine, 763-788 (New Brunswick: Transaction, 1989).

corrupción para que incluya tantas ofensas morales como sea necesario (el patronazgo, el conflicto de interés de carácter legislativo y burocrático) como la opción de ceñirse estrictamente a un solo delito (tradicionalmente soborno) sacrificando así amplitud por precisión de modelo¹³ adolecen de problemas de generalización. En el fondo, ampliar o reducir la lista de ofensas legales que se entienden como corrupción no resuelve el hecho de que es necesario algún contenido teórico mínimo que sirva para delimitar los comportamientos que entendemos como corrupción.¹⁴

Incluso la misma relación entre funcionarios públicos y beneficio privado no da cuenta de todos los escenarios que podemos identificar como un acto de corrupción. Ya que podemos pensar en actos de corrupción realizados por ciudadanos que no son oficiales públicos y actos de corrupción realizados por funcionarios públicos pero que no repercuten claramente en su beneficio personal. Es decir, no toda relación de corrupción tiene que involucrar un funcionario público y no todo acto de corrupción de un funcionario público repercute en su beneficio personal.¹⁵

Pensemos, por ejemplo, en un policía que falsifica evidencia para incriminar a alguien que considera justo encarcelar o cuando un administrador falsifica cuentas públicas para asignar más presupuesto a algún programa social que considera debe tener mayor financiamiento. En estos casos no queda claro que el policía y el administrador hayan actuado con vistas a recibir un beneficio personal. En cambio, cuando un entrenador de fútbol soborna a un árbitro para pitar a favor de su equipo lo que vemos no es el abuso de algún cargo público.

Otros autores critican las definiciones excesivamente centradas en el abuso del cargo público (*public office*) para beneficio personal por sobre simplificar el intercambio entre corruptor y corrompido. Ya que si bien hay una ganancia tanto para el corruptor como para el corrompido existe también una pérdida del bien público en tanto que el acto de corrupción representa una desviación con respecto al objetivo con el que el grupo envistió a los funcionarios en primer lugar.¹⁶

De esta forma Friedrich propone

Corruption is a kind of behavior which deviates from the norm actually prevalent or believed to prevail in a given context, such as the political. It is deviant behavior associated with a particular motivation, namely that of private gain at public expense. But whether this was the motivation or not, it is the fact that private gain was secured at public expense that matters. [...] The pattern of corruption may therefore be said to exist whenever a power holder who is charged with doing

¹³ Para un enfoque típico desde el modelo principal-agente ver Susan Rose-Ackerman, *Corruption: A Study in Political Economy*, (New York: Academic Press, 1978), capítulo 1.

¹⁴ Seumas Miller, "Corruption", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2011 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <<https://plato.stanford.edu/archives/spr2011/entries/corruption/>>.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Carl J. Friedrich, "Corruption Concepts in Historical Perspective" en *Political corruption. Concepts & Contexts*, ed. Arnold J. Heidenheimer & Michael Johnston, 15-23 (Transaction Publishers: New Jersey, 2002), 17.

certain things, that is a responsible functionary or office holder, is by monetary or other rewards [...] induced to take actions which favor whoever provides the reward and thereby damage the group or organization to which the functionary belongs, more specifically the government.¹⁷

Sin embargo, se ha acusado a los defensores de las definiciones centradas en el interés público de evadir la discusión sustantiva sobre ¿Qué es el interés público y cuál es su relación con la corrupción? Las críticas provienen desde el flanco de los historiadores y teóricos del humanismo cívico que se apoyan en el trabajo de J. G. Pocock sobre la virtud en la tradición republicana.

Otro debate se ha abierto entorno a la influencia que puede tener la historicidad del concepto en el entendimiento del fenómeno de la corrupción y la posibilidad de destilar una definición trascendente o esencialista a partir del estudio de los diferentes contextos de lenguaje en que opera. Heidenheimer señala que “cualquier intento de analizar el concepto de corrupción debe lidiar con el hecho de que en inglés y en otros idiomas la palabra *corrupción* tiene una vasta historia de diferentes significados y connotaciones”.¹⁸ En contraposición, Carl J. Friedrich propone que si se revisan suficientes de estas connotaciones se puede encontrar un significado central común a todas ellas.¹⁹

También se han realizado varias críticas desde la teoría política y la historia de las ideas a los intentos de definición que se han llevado a cabo desde las diferentes disciplinas de la ciencia social. El entender la corrupción únicamente mediante definiciones operacionalizables reduce el concepto a un simple dato o a subconjunto de casos privándolo de su complejidad histórica y oscureciendo elementos analíticos importantes.

En su reciente *An Intellectual History of Political Corruption* Buchan and Hill señalan que las definiciones científico-sociales al ser excesivamente cerradas fracasan en apreciar que la corrupción es un fenómeno contagioso difícil de resistir que no se reduce a una relación entre dos individuos. Las definiciones de este tipo vuelven el concepto de corrupción prácticamente ahistórico lo que redundaría en una falta de problematización acerca de cómo han cambiado nuestras percepciones sobre lo que es corrupto y cómo debe ser lo incorruptible.²⁰ Pues, “corrupción es un concepto cuyos parámetros son establecidos por una visión normativa implícita sobre cómo la dimensión política debe ser y cómo debe relacionarse con las dimensiones adyacentes de lo económico y lo social.”²¹

Para Mark Warren el desarrollo y la creciente complejización de la democracia han rebasado el alcance de una definición que se centra en identificar desvíos individuales de conducta con respecto a una norma establecida. Pensar la corrupción desde la democracia implica reconocer

¹⁷ Ibid., 15.

¹⁸ Arnold J. Heidenheimer, ed., *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis* (Holt Rinehart and Winston: California, 1970), 3, citado en Arnold J. Heidenheimer & Michael Johnston, ed., *Political corruption. Concepts & Contexts* (Transaction Publishers: New Jersey, 2002), 22.

¹⁹ Carl J. Friedrich, “Corruption Concepts”, 15-16.

²⁰ Buchan and Hill, *An Intellectual History*, 5-6.

²¹ Ibid., 7.

que los actos corruptos se caracterizan por excluir de la toma de decisiones a miembros afectados por el resultado. Esto es violar el principio democrático de que “todos los afectados por una decisión formen parte del proceso deliberativo.” Para Warren la corrupción en una democracia esencialmente significa exclusión.²²

La corrupción también tiene efectos en la calidad de la democracia que las definiciones desde la ciencia política y la economía fallan en capturar. Warren señala que fenómenos como la erosión de la cultura democrática a través de la creciente desconfianza en el discurso y la toma de decisiones públicas, al igual que el desgaste o ruptura de la relación entre la toma de decisiones y la capacidad de los ciudadanos de influir en ésta a través de su voz y voto son fenómenos que la perspectiva económica de la corrupción no puede capturar. Los efectos de la corrupción en la acción colectiva, así como en la extensión de la democracia son temas que simplemente rebasan los enfoques tradicionales de definición.²³

En el peor de los casos, las definiciones del tipo *the abuse of public office for private gain* se han prestado como peldaño para avanzar una defensa de la corrupción en términos utilitarios.²⁴ Ya que al acotar su definición a elementos “operacionables” se sacrifica la dimensión moral del concepto en aras del funcionamiento de tal o cual modelo econométrico. Una vez desprovisto de su contenido normativo previo, la corrupción se convierte en un mecanismo más de asignación de recursos fácilmente defendible en términos de eficiencia económica (valor que a menudo se nos presenta como “neutro”). Bukovansky acertadamente señala que “el contenido normativo de las instituciones no puede ser propiamente aprehendido si las tratamos sencillamente como estructuras de incentivos que son parte del ambiente externo que enfrentan los actores sociales.”²⁵

²² Mark E. Warren, “What Does Corruption Mean in a Democracy?” *American Journal of Political Science* Vol. 48, No. 2 (Apr., 2004): 332-334.

²³ Warren, “What Does Corruption Mean”, 328.

²⁴ Hay una amplia literatura que se apoya en definiciones de este estilo. Ver por ejemplo los ya referidos artículos de Nye (1967), Bayley (1966) y Rose-Ackerman (1978): 8-10. Para diferentes argumentos acerca de cómo la corrupción puede contribuir al desarrollo económico ver Steven N. S. Cheung “A Simplistic General Equilibrium Theory of Corruption”, *Contemporary Economic Policy*, Vol. XIV (1996): 1-5; Trond E. Olsen, “Collusion and Renegotiation in Hierarchies: A Case of Beneficial Corruption”, *International Economic Review*, Vol. 39, No 2 (1998): 413-438. Para una defensa de la corrupción como un fenómeno positivo intrínseco de la modernización ver el libro de Samuel P. Huntington *Political Order in Changing Societies* (New Heaven, CT: Yale University Press, 1968).

²⁵ Bukovansky, “The hollowness of anti-corruption”, 200.

2. Fundamentación Teórica de la Fiscalía

Entonces, no hay nada capaz de hacer a una república tan firme y estable como organizarla de modo que la alteración de los humores que la agitan tenga una salida ordenada por las leyes.

Maquiavelo²⁶

¿Qué ventaja nos aporta pensar la corrupción desde Maquiavelo en comparación a todos los estudios anteriores? A primera vista no mucho. Si seguimos las lecturas de aquellos que como Skinner y Pocock leen al célebre florentino desde la tradición del humanismo cívico y el *quattrocento* italiano encontraremos un énfasis en la dimensión de degradación moral que contrapone el concepto de corrupción con el de *virtú* y que hermana a Maquiavelo con la antigüedad clásica.²⁷ Una lectura aristotélica-moral importante, ciertamente, pero que no parece darnos muchas hendiduras desde las cuales apoyar una propuesta contemporánea.

Un buen ejemplo de esta tradición de lectura es el siguiente fragmento del *Maquiavelo* de Skinner:

El ataque de la corrupción es así equiparado con la pérdida o disipación de la virtud, proceso de degeneración que se desarrolla, según Maquiavelo, de una de las dos maneras siguientes. Un cuerpo ciudadano puede perder su virtud —y con ello su interés por el bien común— al perder conjuntamente su interés en la política, haciéndose «perezoso e inepto para toda actividad propia de un virtuoso». [...] De esta manera, Maquiavelo define como corrupto un proyecto político cuando «es promovido por hombres interesados en lo que pueden obtener de la república más que en el bien de ésta». Define como constitución corrupta aquella en la que «sólo los poderosos» pueden proponer medidas, y lo hacen «no por la libertad común sino en beneficio de su propio poder». Y define como corrompida a aquella ciudad en la que los cargos públicos no son ya cubiertos por «aquellos que tengan mayor virtud, sino por quienes tienen más poder y, por tanto, mayores perspectivas de servir a sus propios fines egoístas».²⁸

No obstante, dentro del pensamiento de Maquiavelo conviven muchos significados del concepto de corrupción o, si mejor se quiere, muchas dimensiones conceptuales del mismo. La prevalencia de la lectura moral ha dejado relativamente fuera las otras dimensiones que componen el muy rico entendimiento de Maquiavelo sobre la corrupción y su relación con el

²⁶ Maquiavelo, *Discorsi*, Libro I, Capítulo VII.

²⁷ Pocock describe la corrupción en Maquiavelo “como un proceso generalizado de declive moral cuyos inicios resultan difíciles de anticipar y su progreso en el tiempo casi imposible de resistir. El orden constitucional está enraizado en el orden moral y es justamente al orden moral al que la corrupción afecta”. J. G. A. Pocock, *El momento maquiavélico. El pensamiento político florentino y la tradición republicana atlántica*, trad. Eloy García y Marta Vázquez Pimentel (Madrid: Tecnos, 2002): 287. Más adelante, Pocock parece divisar una dimensión sociológica del concepto de corrupción en Maquiavelo, pero no ahonda en el tema ya que regresa de inmediato a la relación entre corrupción y tiempo secular.

²⁸ Quentin Skinner, *Maquiavelo*, trad. Manuel Benavides (Madrid: Alianza Editorial, 1984): 74-75.

ordenamiento institucional de la república, las estructuras de desigualdad económica y con la falta de religión cívica.²⁹

Este no es el primer estudio dedicado a reinterpretar principios constitucionales de la tradición republicana en general y de Maquiavelo en particular.³⁰ John McCormick realizó lo propio en su libro *Machiavellian Democracy* en el cuál analiza las propuestas institucionales de carácter democrático desarrolladas a lo largo de los *Discorsi*.³¹ Sin embargo, sí es pionero en el estudio de la dimensión institucional relacionada al concepto de corrupción y su posible reinterpretación contemporánea para fundamentar un diseño institucional novedoso.

A continuación, presento un análisis de cuatro elementos teóricos que he aislado de la obra de Maquiavelo y que —arguyo— sirven como fundamento para el modelo de fiscalía que propongo: la comprensión de la corrupción como un mecanismo de opresión y dominación; la defensa de instituciones ancladas en los intereses del demos; la tensión entre concentración y balance de poder; y la necesidad de renovación institucional.

2.1 Corrupción como dominación

Anteriormente mencione que pensar la corrupción desde Maquiavelo nos ofrece la posibilidad de entenderla como “la captura de la mayor parte del aparato estatal por una élite política cuyo poder se ejercita y a la vez descansa en la subversión de las instituciones políticas y cuya perpetuación implica necesariamente la dominación y opresión de la población que gobierna”. Me gustaría ahondar ahora en esta interpretación.

Lo primero que hay que entender es que la corrupción para Maquiavelo significa la ausencia de libertad de la república, en especial, la imposibilidad del pueblo para volver a ser libre. “Porque un pueblo donde la corrupción ha penetrado totalmente no puede vivir libre sino un breve tiempo [...] pero nuestros razonamientos corresponden a aquellos pueblos donde la corrupción no se ha extendido demasiado y donde encontramos más de lo bueno que de lo malo.”³²

Esta ausencia de disposición para ser libre a menudo es expresada por Maquiavelo en términos de opresión, dominación y servidumbre. En los *Discorsi* podemos apreciarlo en la descripción que se hace de un pueblo corrompido bajo el mandato de un príncipe

Debe suponerse algo muy cierto: una ciudad corrompida que vive bajo un príncipe, en cuanto el príncipe se extinga con toda su estirpe, no podrá nunca volverse libre, y aun conviene que un príncipe suceda al otro, porque no descansará hasta la creación de un nuevo señor.³³

El pueblo corrompido ha perdido su disposición hacía la libertad y buscará ser mandada por un señor, sea este un príncipe o la nobleza en conjunto, pues no pude ya vivir de otra forma. Un

²⁹ Para un estudio de la relación entre el concepto de corrupción en Maquiavelo y su relación con la desigualdad económica al interior de la república ver Amanda Maher, “What Skinner Misses about Machiavelli’s Freedom: Inequality, Corruption, and the Institutional Origins of Civic Virtue”, *The Journal of Politics* 78, No. 4 (2016): 1003-1015.

³⁰ Para una reinterpretación de principios institucionales republicanos plasmados en una propuesta institucional contemporánea ver Philip Pettit, *On the People’s Terms. A Republican Theory and Model of Democracy* (New York: Cambridge University Press, 2012).

³¹ John P. McCormick, *Machiavellian Democracy* (New York: Cambridge University Press, 2011).

³² Maquiavelo, *Discorsi*, Libro I, Capítulo XVI.

³³ Maquiavelo, *Discorsi*, Libro I, Capítulo XVII.

pueblo corrupto equivale, entonces, a un pueblo en el que se ha suprimido por completo su *umori* característico, que es desear no ser oprimido.

Digo que este principado [el principado civil] se puede alcanzar bien con el favor del pueblo o bien con el favor de los poderosos. Porque en todas las ciudades existen estas dos facciones distintas, y se debe al hecho de que el pueblo no quiere ser sometido ni oprimido por los poderosos, y los poderosos quieren someter y oprimir al pueblo; de estas tendencias opuestas nace en las ciudades uno de estos tres efectos: principado, libertad o desorden (*lizenza*).³⁴

Ahora, este estado de dominación puede ser impuesto tanto por un príncipe extranjero que se adueñe de la ciudad o por la misma dinámica de clases que se encuentra al interior de toda república.³⁵ El pueblo y la nobleza encarnan posturas irreconciliables. A propósito de la desunión en Florencia entre los *grandi* y la *plebe*, Maquiavelo expresa “quedaban encendidos solamente esos desacuerdos que suele haber en todas las ciudades entre los poderosos y el pueblo; porque queriendo el pueblo vivir según las leyes y queriendo los poderosos imponerse a éstas, no es posible que vayan al unísono.”³⁶

Este entendimiento de corrupción adquiere una dimensión de clase cuando se entiende a través del conflicto de los *umori*, que es un concepto que Maquiavelo retoma de la teoría del equilibrio de humores de Hipócrates para retratar las clases sociales al interior de la república.³⁷ El conflicto entre los nobles y su deseo de dominar y el pueblo y su deseo de no ser dominado debe ser resultado a través del apropiado arreglo institucional. “Entonces, no hay nada capaz de hacer a una república tan firme y estable como organizarla de modo que la alteración de los humores que la agitan tenga una salida ordenada por las leyes.”³⁸

Maquiavelo explícitamente asigna los comportamientos desmedidos que Nobleza y Pueblo padecen cuando se hayan por encima de las leyes

Las ciudades que se administran bajo forma de república, y sobre todo las que no están bien organizadas (*ordinate*), cambian frecuentemente de gobierno y de estado, alternando, no ya libertad y servidumbre, como algunos creen, sino servidumbre y desenfreno (*lizenza*). Porque de la libertad lo único que respetan es el nombre, tanto los causantes del desenfreno, que son los del pueblo, como los causantes de la servidumbre, que son los nobles, ya que unos y otros procuran sustraerse a la obediencia, a las leyes y los hombres.³⁹

El comportamiento natural del pueblo cuando se haya irrestricto por las leyes es la *lizenza* que equivale más o menos al libertinaje, mientras que en la nobleza es la dominación: la opresión de la plebe hasta forzarlos a la servidumbre. El precio de no resolver este conflicto es alto, pues repercute inevitablemente en la corrupción de la república gracias a la dominación de la Nobleza. “En Roma, como hemos dicho varias veces antes, el poder de los Tribunos de la Plebe fue grande y necesario porque, de otro modo, no se habría podido poner freno a la ambición de la Nobleza, que hubiera corrompido a la república mucho antes de lo que se corrompió.”⁴⁰

³⁴ Maquiavelo, *Príncipe*, Libro VII, Capítulo IX.

³⁵ Un buen ejemplo de lo primero es el relato de la tiranía del duque de Atenas sobre Florencia. Maquiavelo, *Istorie*, Libro II, Capítulo XXXV.

³⁶ Maquiavelo, *Istorie*, Libro II, Capítulo XII.

³⁷ Anthony J. Parel, *The Machiavellian Cosmos* (New Haven and London: Yale University Press, 1992): 106.

³⁸ Maquiavelo, *Discorsi*, Libro I, Capítulo VII

³⁹ Maquiavelo, *Istorie*, Libro IV, Capítulo I.

⁴⁰ Maquiavelo, *Discorsi*, Libro III, Capítulo XI.

2.2 La Defensa de los Tribunos y la participación del Demos

En los *Discorsi* Maquiavelo desarrolla su clásica defensa de los Tribunos de la Plebe fundamentada en su análisis de los tumultos y del involucramiento del elemento democrático en Roma. Una lectura rápida de estos capítulos nos inclinaría a interpretarlos como una muy elaborada defensa de la *res publica mixta*:

[D]e modo tal que existiendo en esa república los Cónsules y el Senado, venía a ser solamente una mezcla de dos cualidades de las tres citadas, es decir del Principado y la Aristocracia. Solamente les quedaba dar lugar al gobierno popular [...] Así fueron creados los Tribunos de la Plebe, después de cuya creación el gobierno de aquella república llegó a ser más estable, al tener su parte las tres cualidades citadas. [...] permaneciendo mixta, hicieron una república perfecta, perfección a la que se llegó por la desunión entre la Plebe y el Senado.⁴¹

Si seguimos esta lectura, la creación de los Tribunos sustrajo a la república de Roma de la *anaciclosis* (*anakyklosis*). Esta teoría de sucesión de regímenes originaria del pensamiento clásico griego, pero desarrollada por Polibio, establece un movimiento cíclico inevitable en los tipos de gobierno, cuyo motor de cambio es la corrupción de un régimen en otro⁴²

Algunos otros, más sabios según la opinión de muchos, opinan que los gobiernos son de seis clases: tres de ellos son pésimos, los otros tres son buenos en sí mismos, pero tan fáciles de corromperse que también ellos llegan a ser perniciosos [...] De tal modo, si el organizador de una república ordena en una ciudad uno de esos tres gobiernos, lo hace por poco tiempo, porque ningún remedio puede obligarle a hacer que no se deslice a su contrario, a causa de la semejanza que en este caso tienen la virtud y el vicio.⁴³

En este primer sentido, los Tribunos, en efecto, completan el sistema mixto de Roma y esto, en sí mismo, sirve como contención a la corrupción. Esta lectura es acertada, sin embargo, no lo suficientemente profunda para desentrañar algunas sutilidades que se encuentran más dispersas a lo largo de los tres libros de los *Discorsi*. Me refiero en concreto al siguiente pasaje:

En Roma, como hemos dicho varias veces antes, el poder de los Tribunos de la Plebe fue grande y necesario porque, de otro modo, no se habría podido poner freno a la ambición de la Nobleza, que hubiera corrompido a la república mucho antes de lo que se corrompió.⁴⁴

En este segundo sentido, los Tribunos contienen la corrupción al frenar la ambición natural de la Nobleza. Este ligero matiz aclara la forma en que el elemento popular contiene la corrupción en una república mixta. Los Tribunos encarnan un mandato explícitamente contra elitista en tanto representantes extraordinarios del pueblo que teme el yugo de la opresión.

El pasaje sugiere que la ambición desmedida de la élite política posee un especial poder corruptor sobre las repúblicas —mayor, por cierto, que la prolongación de funciones de los

⁴¹ Maquiavelo, *Discorsi*, Libro I, Capítulo II.

⁴² Sabemos que Maquiavelo leyó el Libro VI de la *Historias* de Polibio a través de una traducción del griego al latín realizada por un miembro de su entorno social, Bernardo Rucellai, en su obra *De urbe Rome* (1504). El descubrimiento se debe a Carlo Dionisotti, *Machiavellerie* (Turin: E. Einaudi, 1980), 139–40. Para un análisis de las implicaciones de este hallazgo para la apreciación del pensamiento político de Maquiavelo y una breve descripción de la obra de Dionisotti ver Cary J. Nederman and Mary Elizabeth Sullivan, “The Polybian Moment: The Transformation of Republican Thought from Ptolemy of Lucca to Machiavelli”, *The European Legacy: Toward New Paradigms* 17, No. 7 (2012): 867–881.

⁴³ Maquiavelo, *Discorsi*, Libro I, Capítulo II.

⁴⁴ Maquiavelo, *Discorsi*, Libro III, Capítulo XI.

magistrados a lo que Maquiavelo atribuye la postración de Roma. El ordenamiento correcto es, en consecuencia, la correcta institucionalización del *umori* del pueblo, el único miembro interesado en sacudirse la dominación que la corrupción augura. Esto es, que la importancia de los Tribunos no consiste únicamente en el mero hecho de conformar una república mixta; sino que el elemento popular que representan debe ser tal que tenga un papel institucional activo en la contención de la corrupción proveniente de las élites.

Ahora, instituciones como los Tribunos cumplen su función solamente cuando el pueblo no está en sí mismo corrompido. Es decir, cuando se encuentra bien regulado por las leyes y las malas costumbres (el aspecto moral de la corrupción) no ha avanzado lo suficiente en la población. Como leemos en la defensa de Maquiavelo sobre el mal juicio e inconsistencia de la opinión del pueblo:

“Digo entonces que aquel defecto de que acusan los autores a la multitud, es algo de lo que se puede acusar a todos los hombres en particular y, especialmente, a los príncipes porque, todo el que no está reglado por las leyes cometerá los mismos errores que la multitud desenfrenada. [...] Porque debería comparárselos [a los buenos príncipes] con una multitud igualmente reglada por las leyes como lo están ellos y, en ella, se encontrará la misma bondad que veamos en éstos, y la veremos no dominar con soberbia y tampoco servir con humildad, como en el caso del pueblo romano que, mientras duró incorrupta, nunca sirvió con humildad ni dominó con soberbia, y aún con sus reglas y sus magistrados mantuvo su lugar honrosamente. Y, aun si era necesario sublevarse contra un poderoso, lo hacía, como se vio con Manlio, con los Diez y con otros que buscaron oprimirlo y, cuando era necesario obedecer los Dictadores y a los Cónsules por la salud pública, lo hacía.”⁴⁵

Esta lectura de los Tribunos no es ajena al resto del cuerpo institucional que Maquiavelo desarrolla en su obra. Instituciones como oficinas o asambleas que excluyen a los ciudadanos más adinerados de la elegibilidad, procedimientos de nombramiento de magistrados que combinan lotería y elecciones, y juicios políticos en los que toda la ciudadanía actúa como juez supremo sobre los enjuiciamientos y las apelaciones pueden encontrarse en las páginas de los *Discorsi*.⁴⁶ Esto es a lo que John McCormick denomina *democracia maquiaveliana*: el gobierno popular que incorpora un modelo robusto y extra electoral en el que la élite rinde cuentas a través del empoderamiento popular.⁴⁷

2.3 La necesidad de volver a los orígenes

A pesar del pesimismo con que Maquiavelo retrata el destino de la república cuya corrupción ha traspasado hacia las vísceras y los miembros, nos ofrece una serie de remedios para postergar por el mayor tiempo posible la decadencia del régimen político. Uno de estos remedios es la renovación periódica de los ordenamientos de la república.

Y como yo hablo de los cuerpos mixtos que son las repúblicas y las sectas, digo que esas alteraciones son para su bien si las llevan a sus orígenes. Por eso están mejor organizadas, y

⁴⁵ Maquiavelo, *Discorsi*, Libro I, Capítulo LVIII.

⁴⁶ McCormick, *Machiavellian Democracy*, chapter 3: 65-91. Es impresionante la minucia del análisis que realiza McCormick sobre los *Discorsi*. He podido constatar sus referencias y si bien en algunos casos me parece que sobre interpreta algunas líneas, en lo general, su lectura me parece acertada. Invito al lector a realizar lo propio.

⁴⁷ McCormick, *Machiavellian Democracy*, vii.

tienen vida más larga las que, mediante sus instituciones se pueden renovar a menudo [...] Y es algo más que claro que la luz que, si no se renuevan, estos cuerpos no pueden durar.⁴⁸

De tal forma que “si las leyes varían en una ciudad de acuerdo a los acontecimientos, sus ordenamientos no varían nunca, o varían raras veces y, en consecuencia, las leyes nuevas no bastan porque los ordenamientos que están firmes las corrompen.”⁴⁹ En este contexto, *ordini* es empleado por Maquiavelo con un significado similar a “arreglo constitucional”, que se diferencia jerárquicamente de *leggi* o ley. De tal forma que los ordenamientos se refieren al arreglo constitucional principal o primero que se asocia fuertemente con el mantenimiento del *vivere civile* y el *vivere libero*.⁵⁰ Es decir, son los principios constitucionales los que dan forma al régimen como tal y lo mantienen libre, lejos de la corrupción.

Maquiavelo ejemplifica esto con el análisis del procedimiento para nombrar a los cónsules y demás magistrados en Roma. Originalmente las magistraturas eran concedidas únicamente a aquellos que las pedían, es decir, a través de una postulación voluntaria. Maquiavelo observa que este ordenamiento era bueno en un principio pues sólo pedían el cargo aquellos ciudadanos dignos ya que ser rechazado era ignominioso. Pero, pasado el tiempo, con la corrupción de la ciudad el ordenamiento se volvió pésimo “porque las magistraturas eran solicitadas por quienes tenían más poder y, quienes no tenían poder, se abstendían de pedir las por temor, aunque fueran virtuosos.”⁵¹

Con esto Maquiavelo nos indica que la corrupción no es solamente un asunto moral de la población, sino que el arreglo institucional primordial puede influir en cómo se genera y se perpetua un estado de corrupción. De ahí la necesidad de la renovación institucional periódica para mantener la salud de la república. Ya que

El modo de renovarlas es, como ya se ha dicho, llevarlas a sus orígenes, porque todos los orígenes de las sectas, de las repúblicas y de los reinos deben tener algo de bondad, por la cual retomarán su primera reputación y su primer crecimiento. Y como en el proceso del tiempo esa bondad se corrompe, si no sucede algo que las lleve de nuevo al límite, necesariamente ese cuerpo muere.⁵²

Maquiavelo tenía una visión muy clara de cuáles fueron esas instituciones que renovaron y llevaron a sus orígenes a Roma y cuál era su función principal: “las instituciones que llevaron a la República romana hacia su principio fueron los Tribunos de la plebe, los Censores y todas las otras leyes que iban contra la ambición y la insolencia de los hombres.”⁵³

Luego, la contención de la corrupción en el pensamiento de Maquiavelo no sólo implica una dimensión de diseño institucional, sino que requiere de un arreglo tal que permita la creación y renovación de las instituciones de forma oportuna. Es decir, un mecanismo, autoridad o circunstancia con poder suficiente que permita modificar los fundamentos primeros del régimen político que se haya contaminado.

⁴⁸ Maquiavelo, *Discorsi*, Libro III, Capítulo I.

⁴⁹ Maquiavelo, *Discorsi*, Libro I, Capítulo XVIII

⁵⁰ J. H. Whitfield, “On Machiavelli’s Use of Ordini,” *Italian Studies* 10, No. 1 (1955): 6-11,

⁵¹ Maquiavelo, *Discorsi*, Libro I, Capítulo XVIII

⁵² Maquiavelo, *Discorsi*, Libro III, Capítulo I.

⁵³ *Ibidem*.

2.4 La tensión entre concentración y balance del poder

Sin embargo, Maquiavelo nos advierte que aunque “es imposible dar una regla al respecto, porque sería necesario actuar según la gravedad de cada caso”⁵⁴ reconducir una república que ha sido profundamente corrompida implica una gran concentración de poder y autoridad. Pues, “donde la materia está tan corrompida que las leyes no bastan para frenarla, es necesario ordenar junto con las leyes la mayor fuerza, que es una mano regia, con el poder absoluto y extraordinario, capaz de poner freno a la ambición excesiva y a la corruptela de los poderosos.”⁵⁵

Existe una tensión intrínseca entre el poder que requieren las instituciones necesarias para combatir la corrupción y el balance precario que requiere una república para subsistir. Maquiavelo captura esta tensión perfectamente. “Y se puede llegar a esta conclusión: allí donde la materia no está corrompida, los tumultos y otros escándalos no suceden y, donde está corrompida, las leyes bien ordenadas no sirven, si no están movidas por alguien que con extrema fuerza las haga observar tanto que la materia resulte buena, cosa que no sé si sucedió alguna vez, o si es posible que suceda.”⁵⁶

Esta tensión se traduce en dos escenarios posibles. En el primer escenario el poder regio que intenta implementarse en el diseño es subvertido por el resto de instituciones corrompidas del sistema. En este caso podemos esperar un fiscal subordinado a los intereses de la élite política que debía contrarrestar. En el segundo escenario la mano regia tiene el poder suficiente para usurpar la república para sí misma y transitar así a un régimen autoritario. Ambos escenarios nos advierten sobre lo delicado del balance de poder necesario para reconducir una república y por qué Maquiavelo le tenía tan poca fe a la empresa.

2.6 Cuatro Principios Institucionales

Del estudio de los anteriores elementos teóricos de la obra del florentino podemos derivar principios institucionales que en conjunto forman la visión crítica con la que Maquiavelo pensaba la relación entre la corrupción y las instituciones de la república. Toda institución que intente combatir la corrupción partiendo de un estado corrompido requiere de:

(I): La comprensión de la corrupción como un mecanismo de opresión y dominación entre una élite política, en este caso la Nobleza, sobre la población.

(II): La defensa de los Tribunos se traduce en la necesidad de la institucionalización de un elemento ciudadano que se contraponga a la élite política gobernante y que represente el interés del pueblo por no ser dominado mediante la corrupción.

(III). La prescripción de Maquiavelo por la vuelta a los orígenes se traduce en la necesidad de renovación institucional a través de un mecanismo que permita la legislación de los ordenamientos que mantienen la dinámica de corrupción en la república.

⁵⁴ Maquiavelo, *Discorsi*, Libro I, Capítulo XVIII

⁵⁵ Maquiavelo, *Discorsi*, Libro I, Capítulo LV

⁵⁶ Maquiavelo, *Discorsi*, Libro I, Capítulo XVII

(IV). La tensión entre concentración y balance de poder que Maquiavelo detecta se traduce en la necesidad de una institución cuyo diseño equilibre amplias facultades de acción con fuertes contrapesos y controles.

Estos principios constituyen el destilado de pensamiento que puede ser reinterpretado y adaptado para dar fundamento a la *Fiscalía Ciudadana Anticorrupción* y combatir así la corrupción en las democracias liberales contemporáneas. La descripción de esta institución y cómo es que incorpora estos principios maquiavelianos, así como su comparación con el resto de agencias anticorrupción es el objeto de la siguiente sección.

3. La Fiscalía Ciudadana Anticorrupción

¿Será suficiente con señalar precisamente los límites de estos departamentos en la constitución del gobierno y con encomendar a estas barreras de pergamino la protección contra el espíritu usurpador el poder?

Madison⁵⁷

En Roma, como hemos dicho varias veces antes, el poder de los Tribunales de la Plebe fue grande y necesario porque, de otro modo, no se habría podido poner freno a la ambición de la Nobleza, que hubiera corrompido a la república mucho antes de lo que se corrompió.

Maquiavelo⁵⁸

Subyace en el núcleo del pensamiento y lenguaje republicanos la preocupación por la concentración desmedida del poder, así como el acertijo que lo relaciona con las leyes y el correcto equilibrio institucional.⁵⁹ Sin embargo, como Madison hábilmente apuntala, el diseño institucional, si es que desea dispersar y balancear el poder, no puede ser tal que confié únicamente en la letra escrita. Las instituciones deben estar diseñadas de tal forma que encaucen las realidades de la contienda política y es por ello que la corrupción representa el mayor reto al que deben enfrentarse los sistemas políticos, pues su peligro reside en que propicia una concentración de poder tal que transforma los límites legales en simple pergamino y letra muerta.

A diferencia de la argumentación maquiaveliana centrada en la representación popular, los actuales organismos de combate a la corrupción apuestan por una mezcla de controles intra e inter orgánicos de regulación. Los primeros se refieren a unidades especializadas en la vigilancia de procedimientos en los cuáles el agente público obtiene recursos y los transforma en productos y servicios y que forman parte de la misma institución que les toca vigilar. Los segundos se refieren a las entidades ajenas a la estructura administrativa y laboral de la institución sobre la que se realiza el monitoreo.⁶⁰

Sin embargo, este enfoque institucional es reticente a la incorporación de elementos de control externo a su diseño, lo que genera que en contextos de alta infiltración no exista un contrapeso real a los intereses de la élite política gobernante beneficiada del esquema de corrupción. En palabras de Persson et al. “las instituciones [anticorrupción] han fallado debido a un problema

⁵⁷ Alexander Hamilton, Madison y Jay, *El federalista*, trad. y pról. Gustavo R. Velasco 2.ª ed. (México: FCE, 2001), XLVIII.

⁵⁸ Maquiavelo, *Discorsi*, Libro III, Capítulo XI.

⁵⁹ Andrés Rosler, *Razones públicas: Seis conceptos básicos sobre la república* (Buenos Aires: Katz Editores, 2016), 9-10.

⁶⁰ María Amparo Casar, *México: Anatomía de la corrupción*, 2.ª ed. (México: Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, 2016), 77-79.

de implementación relacionado a que hay pocos actores dispuestos a reforzar el estado de derecho y reportar, castigar e investigar comportamientos corruptos.”⁶¹

Frente a esta tendencia de diseño institucional propongo la *Fiscalía Ciudadana Anticorrupción*. Esta institución se fundamenta en el involucramiento de elementos democráticos y principios institucionales del constitucionalismo maquiaveliano para avanzar una solución a este problema agregando actores políticos con la capacidad e incentivos necesarios para combatir la corrupción. Pues, la facción con mayor interés —y tal vez con el único interés— en que cese la corrupción es la población que se encuentra fuera de la élite política y que se haya fuertemente oprimida por sus efectos.

Para exponer el diseño de la *Fiscalía Ciudadana Anticorrupción* esta sección se divide en cuatro ejes analíticos. El primero desarrolla los diferentes nombramientos de sus principales funcionarios. El segundo eje describe las diferentes facultades que posee, mientras que el tercero se enfoca en los procesos de deliberación, votación y toma de decisiones a su interior. Por último, el cuarto eje elabora sobre los diferentes controles que se requieren para balancear el poder que concentra.

3.1 Nombramientos

El proceso de nombramiento es la gran diferencia que posee la *Fiscalía Ciudadana Anticorrupción* con respecto a los otros modelos de agencias anticorrupción, ya que combina elementos democráticos y de sorteo en su designación. Esta parte de la institución es la que se encarga de representar la voluntad de la población por combatir la corrupción y funge como el elemento democrático contra la ambición de los poderosos que en su momento Maquiavelo asoció con los Tribunales de la plebe.

No obstante, hay que resaltar que el elemento democrático de esta institución de alguna manera se encuentra disminuido con respecto a los Tribunales que describe Maquiavelo. Si bien ambas instituciones son instancias de democracia representativa, en mi propuesta este elemento posee un filtro “epistocrático” al restringir el derecho a ser votado, al igual que un elemento de randomización al incluir un sorteo. Sin embargo, esto no significa que la participación de la ciudadanía no se involucre en otras secciones de la institución con el fin de mantener fresco el mandato que se extendió sobre la fiscalía y sus integrantes.

Nombramiento del Fiscal y el Comité Ciudadano

El núcleo de la institución es la elección del fiscal por medio de una votación del tipo *winner takes all* sin restricciones en el sufragio. La elección no será concurrente con la elección del ejecutivo ni con la elección de las cámaras, de tal modo que el fiscal ejerza su cargo durante la mitad final y la mitad inicial de dos administraciones ejecutivas consecutivas. Esto para garantizar la imparcialidad en la función del fiscal respecto de las administraciones que se le asigne vigilar.

No obstante, lo que sí se restringe es el *pool* de candidatos que pueden ser electos por la ciudadanía. Esta restricción en el derecho a ser votado obedece a dos razones principales:

⁶¹ Anna Persson, Bo Rothstein, and Jan Teorell, “The Failure of Anti-Corruption Policies: A Theoretical Mischaracterization of the Problem,” *QoG Working Paper Series* 19, no. June (2010): 19, <https://doi.org/10.1007/s10708-005-8181-y>.

(I). Garantizar la independencia política del fiscal con respecto a la élite que gobierna a través del pacto de corrupción. Para ello se pedirá a los candidatos no haber militado en un partido político ni haber desempeñado un cargo de elección popular o haber ejercido cargos en la administración pública fuera de las áreas de transparencia, rendición de cuenta, auditoría y afines. Este criterio tiene como objetivo filtrar lo más posible los intereses políticos partidistas, de gobierno y de los diferentes grupos de presión que conforman la élite política y que pueden llegar a tener un genuino interés en que no se realicen investigaciones.

(II). Asegurar un estándar técnico aceptable para la tarea que se va a desempeñar. El perfil de especialista que se busca contempla temas de transparencia, anticorrupción, rendición de cuentas, gobierno abierto, derecho penal y temas afines provenientes de la academia, el periodismo, el activismo o la sociedad civil.

De tal suerte que los dos argumentos para restringir el derecho a ser votado en esta elección en particular son independencia y meritocracia. Lo requisitos técnicos necesarios como años de carrera profesional en el tema, nivel de estudios mínimo, desempeño profesional en los cargos que ha desempeñado, publicaciones y demás especificidades estarán determinadas en la ley.

El proceso de selección de candidatos sucede de la siguiente forma:

(I). Todos los individuos que cumplan con el perfil técnico y las condiciones de independencia pueden solicitar participar del sorteo de selección al enviar su perfil profesional a la instancia encargada de hacer el sorteo. La organización del sorteo queda a cargo del órgano electoral independiente.

(II). Con el *pool* conformado por la totalidad de aspirantes se procede a seleccionar 15 individuos que conformaran el Comité Ciudadano de la fiscalía, cuya primera tarea será evaluar el resto de los perfiles para seleccionar 3 candidatos a fiscal federal y 3 candidatos a fiscal local por cada una de las unidades federales del país. Estos candidatos serán los que puedan ser votados el día de la elección.

(III). El proceso de escrutinio de los candidatos a fiscal por medio del Comité Ciudadano tiene que ser de carácter público a través de un documento en donde se argumente la selección de los candidatos por encima de los otros aspirantes. En el documento debe demostrarse la idoneidad de los candidatos con base en criterios estrictamente técnicos, meritocráticos y éticos. Sin embargo, la decisión del Comité es inapelable.

El mecanismo sucede de tal forma que un aspirante al registrar su perfil para el sorteo no sabe si le tocará ser fiscal o ser miembro del Comité Ciudadano. Esto es especialmente necesario porque contribuye a crear cierto compromiso cívico entre los aspirantes y a disminuir sus expectativas de triunfo y ambición. También ayuda a legitimar a los miembros del Comité Ciudadano al haber sido electos por el azar.

En resumen, el proceso de selección busca obtener candidatos técnicamente competentes, con vocación cívica y cuyos intereses personales se encuentren lo más aislados de los intereses políticos de la élite gobernante. Esto gracias a que los miembros del Comité como los candidatos “le van a deber su empleo” al azar y a la población, no a políticos miembros de los diferentes partidos y poderes de la unión como suele suceder en el resto de agencias anticorrupción.

3.2 Facultades

En la discusión internacional se identifican como las facultades más comunes que una ACA puede desempeñar son prevención, prosecución, investigación, educación y concientización, coordinación y monitoreo e investigación académica. De estas atribuciones se desprenden una serie de tareas como la recepción y respuesta de quejas ciudadanas y políticas; recolección de información de inteligencia, monitoreo y seguimiento de investigaciones; seguimiento y realización de prosecutions; emisión de órdenes administrativas; implementar investigación preventiva, análisis y asistencia técnica; proporcionar orientación sobre políticas éticas, revisión de cumplimiento y escrutinio de declaraciones de activos; proveer de información pública y estrategias de educación; y garantizar la cooperación internacional y la divulgación, entre otras.⁶²

En el diseño de la *Fiscalía Ciudadana Anticorrupción* he decidido apostar por una combinación de facultades amplias de prosecución y de investigación. Esto representa una considerable concentración de poder en la fiscalía en comparación a los demás esquemas internacionales, ya que implica que una misma institución construya carpetas de investigación y dirija la prosecución consecuente.⁶³ Esta inusual asignación de facultades es la forma en la que he decidido trasladar el principio teórico de Maquiavelo respecto de la necesidad de una mano regia con una gran concentración de poder y autoridad para reconducir una república altamente corrupta.

Como se señaló anteriormente, Maquiavelo no pierde de vista el que los *ordini* de una república deben de cambiar si es que se espera que las leyes y las costumbres dejen de corromperse. En este sentido, el poder regio no es tal solamente porque puede perseguir y castigar a los corruptos, sino porque también posee la capacidad de modificar la constitución de la república para renovarla y devolverla a sus orígenes institucionales. De ahí que la fiscalía esté dotada de la facultad de emitir proyectos de ley en materia de combate a la corrupción frente al poder legislativo con la finalidad de corregir las instituciones que perpetúan un estado de corrupción sistémico.

Además de las facultades anteriores, la fiscalía está dotada del estatus de organismo constitucionalmente autónomo y la capacidad de interponer recursos de revisión constitucional. Esto con el fin de reforzar su independencia y proveerla de mecanismos de defensa legales frente a otros organismos del Estado.

Prosecución Administrativa y Penal.

La facultad amplia de prosecución de la fiscalía consiste en la capacidad simultánea de prosecución de delitos (prosecución penal) y de prosecución de faltas administrativas en materia de combate a la corrupción, por lo que su alcance queda limitado a los delitos establecidos en el código penal y las faltas especificadas en el código de conducta de los servidores públicos. Sin embargo, la capacidad de sanción pertenece a los tribunales correspondientes.

⁶² OECD, *Specialized Anti-Corruption*, 21.

⁶³ Para diversas clasificaciones de agencias internacionales según sus facultades ver el estudio ya citado *Specialized Anti-Corruption Institutions. Review of Models: Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia* de la OECD y el reporte de John R Heilbrunn, *Anti-Corruption Commissions Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?*, The World Bank and The International Bank for Reconstruction and Development, Stock No. 37234 (2004).

Se optó por concentrar ambos tipos de persecución (penal y administrativa) dentro de una misma institución porque esto favorece investigaciones integrales. Ya que en un contexto de alta corrupción es común que un funcionario viole tanto códigos penales como códigos administrativos, el que una sola entidad persiga ambos fueros favorece a la eficacia de la persecución. Esto, además, facilita la redacción de dichos códigos para evitar la duplicación de cargos a la hora de imputar sanciones, dificultad que enfrenta el SNA en México, por ejemplo.⁶⁴

Investigación Irrestringida

Las facultades de investigación que posee la fiscalía son idénticas a las que posee la CICIG en su acuerdo de conformación con Naciones Unidas en 2006:

(I). Recabar, evaluar y sistematizar información suministrada por cualquier persona, entidad oficial o privada, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales y autoridades de otros Estados;⁶⁵

(II). Solicitar en el marco del cumplimiento de su mandato a cualquier funcionario o autoridad administrativa de los organismos del Estado y de sus entidades descentralizadas, autónomas o semiautónomas; declaraciones, documentos, informes y colaboración en general, estando éstos obligados a tender y proporcionar sin demora aquello que les sea requerido;⁶⁶

(III). Libertad de acceso sin restricción alguna a todos los lugares establecimientos e instalaciones del Estado, tanto civiles como militares y a todos los establecimientos penitenciarios y de detención sin previo aviso, observando lo que para el efecto preceptúa la Constitución.

(IV). Libertad de reunirse y entrevistar a cualquier persona o grupo de personas, con inclusión de funcionarios del Estado, personal militar y de policía, dirigentes comunitarios, organizaciones no gubernamentales, instituciones privadas y cualquier persona cuyo testimonio se considere necesario para el desempeño de su mandato.

(V). Libre acceso a la información y material documental que guarde relación con la investigación, los archivos oficiales, las bases de datos y los registros públicos y cualquier informe semejante, archivo, documento o información en posesión de las personas o entidades estatales pertinentes, ya sean civiles o militares, con observancia de lo prescrito en la Constitución.⁶⁷

La razón es sencilla: son las facultades de investigación más amplias que hay entre las agencias anticorrupción a nivel internacional. Al menos, las facultades más amplias que no presuponen

⁶⁴ Ana Elena Fierro, *Responsabilidad de los servidores públicos: Del castigo a la confianza*. Política y Derecho, Serie Constitución 1917 (México: Fondo de Cultura Económica, 2017): 127.

⁶⁵ Acuerdo entre la Organización de Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional Contra La Impunidad en Guatemala —CICIG (Guatemala: Organización de Naciones Unidas, 2006), art. 3, inc. a.

⁶⁶ *Ibid.*, art. 3, inc. h.

⁶⁷ *Ibid.*, art. 6, inc. b-d.

un gobierno autoritario que recrea una especie de panóptico para hacerlas efectivas, como es el caso de la ICAC en Hong Kong.⁶⁸

Presentación de Proyecto de Ley

La fiscalía tiene la facultad de presentar un proyecto de ley al Legislativo en materia de combate a la corrupción. En esta materia caben temas como rendición de cuentas, ética de funcionarios públicos, *e-procurement*, prevención de conflicto de interés, transparencia, rendición de cuentas, servicio profesional de carrera, auditoría y afines. Los proyectos de ley se elaboran al interior de la fiscalía con la colaboración de elementos técnicos de la misma fiscalía, así como de la sociedad civil y del ámbito internacional.⁶⁹

Órgano Constitucionalmente Autónomo

La fiscalía está constituida como órgano constitucionalmente autónomo. Esto significa que posee las características esenciales: a) estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.⁷⁰

Que la independencia funcional y financiera esté estipulada en la Constitución Federal resulta indispensable pues, aunque el elemento democrático incorporado en el proceso de designación del fiscal federal y del Comité Ciudadano busca asegurar los requerimientos del *imperativo de distancia*, las otras dimensiones de financiamiento y gestión también son importantes si se desea hablar de genuina independencia institucional.

Presentación de Recursos de Revisión Constitucional

La fiscalía tiene la facultad de presentar recursos de revisión constitucional gracias a su estatus de organismo constitucionalmente autónomo. Los recursos que puede presentar la fiscalía a través del fiscal federal son

- (I). Controversia constitucional: es un recurso que se interpone contra otro organismo de la administración pública sobre la constitucionalidad de sus actos o normas generales.⁷¹
- (II). Acciones de inconstitucionalidad: tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.⁷²

La capacidad de interponer estos recursos es de suma importancia porque sirve para que la fiscalía defienda sus esferas de acción y facultades frente a otras partes del gobierno que deseen interferir con sus investigaciones o con alguno de sus procesos. Especialmente la acción de inconstitucionalidad resulta útil pues sirve como mecanismo de contrapeso frente al poder

⁶⁸ David Arellano Gault, Jesús Fidel Hernández y Walter Lepore, “Corrupción sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 61 (febrero, 2015): 85.

⁶⁹ El método de elaboración de estas iniciativas se explica en el siguiente apartado.

⁷⁰ Tesis de jurisprudencia P./J. 12/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXVII, febrero de 2008, p. 1871.

⁷¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, última reforma publicada DOF 10-02-2017), artículo 105, fr. I.

⁷² *Ibid.*, artículo 105, fr. II.

legislativo local y federal en caso de que se desee acotar el poder de la fiscalía por medio de la legislación.

Reserva en la materia electoral

La fiscalía no puede conocer de materia electoral, ésta queda reservada a una fiscalía especializada en delitos electorales. La razón de esto es que la fiscalía, debido a su mandato de combatir la corrupción, entraría en un conflicto de interés si funge como árbitro electoral. Es probable que candidatos a cargos de elección popular incidan al mismo tiempo en delitos electorales y en delitos de corrupción, ya que suelen ir juntos. Sin embargo, el efecto de perseguir a tal o cual candidato repercute directamente en la oferta electoral, por lo que considero que esta facultad debe estar asignada a otra dependencia.

3.3 Procesos de deliberación, votación y toma de decisiones

Elaboración de propuesta legislativa

La elaboración del proyecto de ley será realizada por un Comité Técnico Legislativo de la fiscalía. El comité se conformará a partir de los diferentes grupos al interior de la fiscalía. Tenemos a nuestra disposición esencialmente cuatro grupos importantes que pueden aportar diferentes tipos de conocimiento relevante a la elaboración de la propuesta legislativa:

Grupo	Método de nombramiento	Aportación al debate
Comité Ciudadano	Sorteo con pool restringido	Conocimiento Académico-Técnico
Fiscales Locales	Voto directo con pool restringido	Conocimiento Empírico
Fiscal Federal	Voto directo con pool restringido	Conocimiento Empírico
Titulares Técnicos de la Fiscalía Federal	Designación del Fiscal Federal	Conocimiento Técnico

El comité legislativo será formado por los dos cuerpos técnicos que existen al interior de la Fiscalía: el Comité Ciudadano y los diferentes titulares de las áreas técnicas relevantes para la tarea. El equipo de trabajo será complementado, en caso de ser necesario, por otros miembros de la Fiscalía escogidos por el Comité Ciudadano. El Comité Legislativo así conformado está obligado a escuchar y recibir por escrito las recomendaciones de los fiscales locales y el fiscal federal. Las recomendaciones de los fiscales se presentarán en una audiencia pública y por escrito, esto para conseguir la mayor difusión y transparencia posibles.

Una vez elaborada la iniciativa de ley será sometida a revisión por medio de la Red de Asociaciones Civiles que colaboran con la Fiscalía, misma que puede hacer recomendaciones y comentarios al proyecto de ley. Estos comentarios deben ser atendidos y respondidos en un documento público argumentado. Posteriormente, el proyecto de ley es sometido a consulta popular en la que se votará sí o no a la presentación del mismo frente al Congreso. En caso de ganar la aprobación del proyecto de ley éste es presentado en una audiencia pública por el Fiscal Federal y el Presidente del Comité Ciudadano en la cámara legislativa.

Este prolongado proceso de aprobación para el proyecto de ley busca generar un mandato claro de la ciudadanía hacia sus representantes en el Poder Legislativo sobre la importancia de la reforma en materia de combate a la corrupción. En este sentido, la Fiscalía Ciudadana funge como intermediario y representante de la voluntad de la ciudadanía. El proceso también garantiza que el proyecto de ley llegue a la cámara con suficiente fuerza para que el costo de vetarla en lo general sea muy alto, por lo que cabría esperar una discusión relacionada a una especie de veto parcial.

Otra ventaja del proceso es que genera un claro incentivo para los partidos políticos a apoyar la ley, pues el beneficio en cuanto votos puede ser muy alto. A su vez, el costo de vetar la ley o votar sistemáticamente en contra se vuelve creíblemente alto. De esta forma, el Fiscal no requiere involucrarse en el cabildeo político de la Cámara, pues con el apoyo de la sociedad civil y de la ciudadanía hay suficiente presión. Este es un punto crucial porque el involucramiento de la Fiscalía en la dinámica legislativa implica el peligro real de que el Fiscal sea tentado a asegurar el apoyo de la Cámara a cambio de impunidad.

Investigación y Prosecución de Altos Funcionarios

La capacidad de iniciar la prosecución e investigación de algún funcionario público de alto rango —llámese diputado, senador, ministro, presidente— por delitos o faltas administrativas relacionadas con temas de corrupción corresponde al Consejo de Fiscales. Este cuerpo está conformado por el fiscal federal y todos los fiscales locales de las diferentes unidades federales (gubernaturas). En él, el fiscal federal cuenta con voto de calidad, mientras que el resto de fiscales locales cuentan con voto sencillo y el umbral necesario para aprobar una investigación y prosecución es mayoría sencilla.

El propósito de esta Cámara de Fiscales es doble. Por un lado, sirve como un contrapeso para el fiscal federal al diluir su capacidad de decisión unilateral y, por otro lado, sirve como un mecanismo de legitimación para una investigación que sin duda será polémica. De esta forma los honores y méritos de haber conseguido derribar una red de corrupción o un individuo en específico se distribuyen entre los fiscales involucrados en la votación, en la investigación y en la fiscalía como institución. Esto es un buen control para el personalismo que el fiscal federal puede llegar a desarrollar.

3.4 Controles

Si las facultades amplias de la fiscalía representan al poder regio que propone Maquiavelo, los controles hacen lo propio con el principio republicano de balance y dispersión de poder. En nuestro caso la selección de controles se vuelve complicada, pues no pueden recurrirse a los mecanismos usuales del sistema de frenos y contrapesos, ya que eso podría poner en peligro la independencia de la fiscalía.

Se necesitan controles igualmente externos a la élite política o al menos lo más posibles. Para resolver el problema he optado por un esquema de controles que descansa en la ciudadanía, la sociedad civil, la estructura interna de la fiscalía, la comunidad internacional y el poder legislativo, aunque de una forma atenuada. Todos los mecanismos de control aquí elaborados valen igual para el fiscal federal, como para los fiscales locales.

Controles desde la ciudadanía y la sociedad civil

A lo largo del desarrollo de la institución he distinguido entre ciudadanía y sociedad civil ya que considero que en la práctica son dos actores distintos. Esto es un punto analítico crucial, pues muchos argumentos a favor de las instituciones que contemplan mecanismos de participación ciudadana o que buscan el involucramiento de la población en general confunden a estos dos actores bajo categorías como “el pueblo”. Estos actores, de hecho, se comportan de formas distintas frente a diferentes esquemas de incentivos.⁷³ En este mecanismo apuesto por las agrupaciones de sociedad civil como el principal vigilante del fiscal por las siguientes razones:

- (I). Debido a la restricción del derecho a ser votado por criterios técnicos es poco probable que algún miembro de la ciudadanía tenga posibilidades reales de ser electo fiscal sin afiliarse a alguna asociación civil. Esto genera un fuerte incentivo para que el sector de la ciudadanía más preparado se mantenga vigilante y a la espera de las acciones del fiscal y de ser necesario participar de los mecanismos formales para su destitución.
- (II). El trabajo en academia, asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales, etc. no llega a ser tan remunerado como el trabajo en partidos políticos o en las grandes secretarías de la administración pública. De ahí que puede presumirse con cierta razón que las personas involucradas en la sociedad civil tengan más vocación cívica que la mayoría de los miembros de la población con el mismo nivel de ingreso y educación.
- (III). La ciudadanía en general no posee el interés suficiente, el tiempo necesario y los recursos para desempeñar un rol tan técnico como lo implica realizar una evaluación y seguimiento de juicio político.

La sociedad civil tiene el poder de iniciar un **juicio de destitución** contra el fiscal mediante un proceso de votación entre los participantes del sorteo que no fueron electos para el Comité Ciudadano. El umbral necesario es de mayoría simple. De esta forma, los miembros de la sociedad civil tienen otro incentivo a postularse en el sorteo, pues, aunque no ganen retienen el poder de ser observadores y juzgadores de la labor del fiscal.

Los diferentes Comités Ciudadanos de las distintas fiscalías locales y fiscalía federal también pueden iniciar un **juicio político** en contra del fiscal federal si, reunidos en asamblea, consiguen una mayoría calificada de 3/4. Este mecanismo es una alternativa al procedimiento anterior que contempla el federalismo del sistema político.

El Comité Ciudadano federal, por su parte, también tiene la posibilidad de llamar a rendir cuentas a cualquier fiscal mediante auditorías, requerimientos específicos de información o explicaciones por sus acciones. También son los encargados de revisar los informes de acciones

⁷³ Un ejemplo perfecto de esta confusión es la fiscalía autónoma del estado de Nuevo León en el que se creó un comité ciudadano para determinar la terna de candidatos a fiscal que aprobaría el congreso local. En este caso el comité pretendía representar el interés ciudadano, cuando en realidad representa a un sector reducido de la sociedad civil nuevoleonense.

que las fiscalías deben entregar anualmente. Este poder “pasivo” del Comité en realidad no lo es tanto porque provee de información útil para la ciudadanía y esto puede propiciar el accionamiento del juicio de destitución.

La sociedad civil también posee otro poder sobre las acciones del fiscal, en específico sobre el flujo de casos que arriban a la fiscalía. Las Asociaciones Civiles y las Organizaciones No Gubernamentales especializadas en temas afines al combate de la corrupción que aprueben una evaluación internacional desarrollada por organismos como Transparencia Internacional o la OCDE adquieren una membresía especial para presentar casos frente a la fiscalía. La fiscalía está obligada a conocer de los casos y dar reportes de su avance a la sociedad civil que forma parte de esta red de asociaciones.

Esto no sólo fomenta la sinergia y el apoyo mutuo entre la sociedad civil y las fiscalías, sino que reduce drásticamente la discrecionalidad del fiscal para escoger casos a modo. Este problema de discrecionalidad ha sido recurrente en otras ACAs, pues genera sospechas por parte de los actores políticos sobre una preferencia por tal o cual color partidario. Con este mecanismo, el sistema político gana también en certidumbre, tan necesaria cuando un nuevo actor irrumpe en la escena.

El fiscal también debe estar sujeto a la ciudadanía en general. Para ello, el fiscal está sometido a un proceso de **revocación de mandato** mediante plebiscito a la mitad de duración de su cargo. El plebiscito será organizado por la autoridad electoral independiente y tendrá la difusión y promoción pertinente.

Estos dos últimos mecanismos garantizan que el fiscal rinda cuentas tanto a la sociedad civil (mediante el mecanismo de destitución) como a la población en general (mediante el plebiscito). Así el ciudadano que no tiene conocimiento ni interés sobre un tema tan técnico como el combate a la corrupción no tiene que preocuparse más allá de ver las noticias y monitorear los resultados del fiscal y la parte de la ciudadanía más sofisticada puede tener un poder real sobre la agenda y las acciones del fiscal.

Controles desde el Poder Legislativo.

El Poder Legislativo puede servir de control de dos formas distintas. La primera es mediante su Comité de Cuenta Pública (Auditoría Superior de la Federación en México) que se encarga de auditar el gasto federal del que se nutre la fiscalía. Para ello la auditoría puede ejercer facultades de auditoría no sólo del gasto si no del desempeño de las políticas y acciones de la fiscalía e imponer sanciones en caso de ser necesario. La segunda es mediante la facultad de llamar audiencia pública que poseen las cámaras legislativas. Estas audiencias pueden convertirse en sanciones bajo ciertos criterios de gravedad.

Estas facultades lo que buscan es generar información para que los actores con poder de iniciar un juicio de destitución tengan fuentes para sustentar sus acusaciones. Además, esta información

—especialmente las audiencias— puede ser utilizada para mermar la legitimidad y confianza de la población en el fiscal, lo cual puede repercutir en su contra a la hora de votar el plebiscito.

Controles desde el interior de la fiscalía

El primer control es que tanto el fiscal federal, como los fiscales locales y el personal que compone las fiscalías quedan inhabilitados para contender por un cargo de elección popular después de terminado su mandato. Esto evita que los miembros de la fiscalía entren en una lógica populista para obtener apoyo en una futura carrera política.

El Consejo de Fiscales también tiene la capacidad de iniciar un **juicio político** en contra de cualquier miembro del consejo, fiscal federal incluido, mediante una votación de mayoría simple en la que el fiscal federal no posee voto de calidad. Este mecanismo utiliza los diferentes niveles de gobierno para propiciar que las fiscalías se vigilen entre sí y garanticen el buen ejercicio de sus labores.

Controles desde la comunidad internacional

La comunidad internacional puede iniciar investigaciones vinculantes a las diferentes fiscalías, locales y federal. Para tal tarea, la ONU conformara una comisión de investigación en la que pueden participar miembros técnicos de otras organizaciones o países del mundo. Esta comisión de investigación puede solicitar información y realizar auditorías sin previo aviso y con carácter sancionador.

4. La Fiscalía Ciudadana Anticorrupción en Perspectiva Comparada

Mi propuesta de fiscalía se inscribe en la discusión internacional sobre los cuerpos institucionales especializados en el combate de la corrupción o Agencias Anticorrupción (ACAs). Una agencia anticorrupción es “un conjunto de instituciones públicamente financiadas, de naturaleza durable, con la misión específica de combatir a la corrupción y reducir las estructuras de oportunidades que propician su aparición en la sociedad a través de medidas preventivas y/o represivas.”⁷⁴

Internacionalmente se espera que las ACAs **(I)** combatan la corrupción de forma independiente, basada en conocimiento técnico mediante el desarrollo de una capacidad especializada de represión, prevención e investigación, así como una capacidad educacional. **(II)** Que se sobrepongan a la inadecuación de las estructuras y procesos tradicionales de cumplimiento de la ley. **(III)** Que asuman un rol de liderazgo en implementar estrategias nacionales anticorrupción.⁷⁵ En esta sección me propongo demostrar las ventajas que mi propuesta de fiscalía posee con respecto a otros modelos internacionales.

4.1 Cinco Modelos de Agencias Anticorrupción

Anclar la independencia de la fiscalía en la legitimidad y ratificación del *demos* es una innovación bastante disruptiva con respecto a los estándares internacionales. Esto nos invita a preguntarnos por la idoneidad de la propuesta en comparación a los otros procedimientos de nombramiento y rendición de cuentas que existen. Un mecanismo de designación debe cumplir con:

1. Garantizar la independencia de acción de la agencia anticorrupción y sus miembros.
2. Asegurar un estándar técnico apropiado para las facultades que se le asignarán a dicha agencia.

Ya que la mayoría de los esquemas meritocráticos y técnicos son compatibles con las más diversas organizaciones de ACAs concentraré la evaluación de esta sección en el criterio de independencia. Esto sin perder de vista que hemos supuesto un Estado altamente corrupto como condición inicial del análisis, por lo que mi institución juega con *hándicap* frente a las otras agencias anticorrupción, pues debe demostrar cierta adecuación al respecto.

Comencemos seleccionando los contendientes. De acuerdo con Heilbrunn, podemos clasificar las diferentes ACAs por sus facultades y a que rama de gobierno rinde cuentas.⁷⁶ Si nos concentramos únicamente en el segundo criterio tenemos 3 modelos de ACAs a los que nombraré:

1. **Modelo Ejecutivo:** los directivos de estas agencias son nombrados y están sujetos en remoción directa por el jefe del ejecutivo. Ejemplo de este modelo es la Commission Against Corruption (ICAC) de Hongo Kong.

⁷⁴ Luís de Sousa, “Anti-Corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance,” *EUI Working Papers* Vol. 8 (February 2009): 1. <http://www.eui.eu/RSCAS/Publications/>.

⁷⁵ Patrick Meagher, “Anti-Corruption Agencies: A Review of Experience,” *The IRIS Discussion Papers on Institutions and Development* Paper No. 04/02 (August 2002): 2.

⁷⁶ John R Heilbrunn, *Anti-Corruption Commissions Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?* The World Bank and The International Bank for Reconstruction and Development, Stock No. 37234 (2004): 7.

2. **Modelo Legislativo:** los directivos de estas agencias son nombrados y están sujetos en remoción directa por algún parte del poder legislativo, ya sea un congreso o parlamento local, como su equivalente federal. Ejemplo de este modelo es la versión de ICAC que implementó el New South Wales Parliament de Australia (NSW-ICAC).
3. **Modelo Desconcentrado:** en este modelo no existe una agencia única multipropósito, en cambio, las diferentes facultades que se involucran en el combate a la corrupción se encuentran distribuidas en muchas agencias, cuyos directivos pueden depender por los diversos poderes del Estado o por alguna entidad internacional. Ejemplo de este modelo es el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) de México.

Y uno más que yo agregó

4. **Modelo Internacional:** los directivos de estas agencias son nombrados y están sujetos en remoción directa por alguna institución internacional. Ejemplo de este modelo es la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG).

Dentro de esta tipología mi propuesta constituye una quinta categoría: el **Modelo Democrático**, cuya principal característica es que los directivos de la agencia son nombrados por la ciudadanía y su destitución incorpora elementos democráticos. Es decir, una agencia fundada en el *demos* y sus intereses. Seleccionados los contendientes podemos proseguir con la evaluación de los modelos.

Hay muchos factores que intervienen en lo que concebimos como una institución independiente. Algunos de los que suelen asociarse con las ACAs son una base legal que delimite apropiadamente el mandato y las facultades de la agencia; una estructura institucional permanente y separada de los demás organismos estatales; facultad del director de la agencia de contratar a su personal, sujeto a algún criterio técnico; autonomía de presupuesto y administración fiscal y nombramiento.⁷⁷

Todos estos componentes de independencia son importantes, pero su presencia u omisión no parece ser un buen criterio para evaluar el funcionamiento de las agencias anticorrupción. Ya que ¿qué tipo de agencia puede funcionar bien si no le asignan presupuesto suficiente o la dotan de un mandato legal claro? Cualquiera de estas fallas no corresponden al diseño en sí mismo, sino a su implementación. De ahí que no creo irrazonable suponer para fines de este ejercicio que todos los modelos cumplen con estos criterios. ¿Cuál criterio usamos entonces para evaluar independencia?

Yo propongo el *imperativo de distancia*. El imperativo “es una etiqueta para el conjunto de preocupaciones que, individualmente o en agregado, generan la necesidad de alcanzar cierta distancia entre los funcionarios públicos sospechosos o acusados de actos de corrupción y las agencias públicas encargadas de su persecución”.⁷⁸ Estas preocupaciones se refieren a

⁷⁷ OECD, *Specialized Anti-Corruption Institutions. Review of Models: Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia* (Paris: OECD, 2008), 25-27.

⁷⁸ Norman Abrams, “The Distance Imperative: A Different Way of Thinking about Public Official Corruption Investigations/Prosecutions and the Federal Role” *Loyola University Chicago Law Journal* 42, No. 2 (Winter, 2011): 208-209.

elementos como el conflicto de interés que representan un riesgo de distorsión de las decisiones y procedimientos institucionales volviéndolos injustos o no objetivos. Detrás del imperativo de distancia está la idea de que quienes investigan y procesan la corrupción pública en cualquier nivel de gobierno no deben estar "demasiado cerca" de sus objetivos de investigación y persecución.⁷⁹

El imperativo de distancia me parece que encierra el significado de independencia que estamos buscando, pues remite directamente a la idea de impunidad y corrupción que subvierten el objetivo de una ACAs dejándola inoperable. Además, la "distancia" o "cercanía" de los oficiales de las ACAs respecto de sus objetivos de persecución puede ser interpretado en términos del poder de nombramiento y remoción que tienen los primeros sobre los segundos.

Establecida la regla, podemos observar rápidamente que el modelo ejecutivo y el modelo legislativo (aunque en menor medida) tienen una falla grave. Al retener el poder de nombramiento y remoción del encargado de la ACA ocasionan que la élite política conserve las riendas de la investigación anticorrupción. En este sentido, el modelo ejecutivo y el legislativo sólo se diferencian en el nivel de fragmentación o consenso requerido entre las diferentes facciones que conforman la élite gobernante para accionar o frenar las labores de la ACA.⁸⁰

En el caso de la ICA de Hong Kong, si bien se han establecido comités externos de evaluación compuestos por especialistas estos dependen también de la designación del jefe ejecutivo, por lo que se agrega un elemento de rendición de cuentas o auditoría al sistema, pero no de distancia.⁸¹ La ICA ha sido especialmente exitosa en su labor; no obstante, el diseño depende excesivamente de la voluntad política del ejecutivo, lo que representa una gran desventaja. Pues, cuando la voluntad de combatir la corrupción desaparece pasamos de un caso paradigma éxito como la ICA a los casos de Kenia y Uganda en donde no parece haber una solución clara al problema de falta de compromiso político.⁸²

En el mejor de los escenarios, una agencia que depende demasiado del ejecutivo o del legislativo se vuelve un adorno; en el peor, se vuelve un arma de persecución política a cargo de la facción que apoye al titular de uno u otro poder. La alternativa de un nombramiento conjunto entre ambos Poderes del Estado sólo genera aún más necesidad de consenso y, se puede argüir, colabora en perpetuar pactos de impunidad. Podemos concluir que estos modelos no cumplen con el imperativo de distancia. Pasamos al siguiente modelo.

El modelo desconcentrado apuesta por la dispersión de poder a través de la distribución de facultades entre diferentes organismos como solución a los problemas de los dos modelos

⁷⁹ Ibid., 252.

⁸⁰ Este, de hecho, es un problema bastante generalizado entre las diferentes ACAs en el mundo. Heilbrunn señala que es común que las iniciativas de creación de ACAs bajo estos esquemas sean ofrecidas por los gobernantes como paliativo al problema de la corrupción. Heilbrunn, *Anti-Corruption*, 2.

⁸¹ OECD, *Specialized Anti-Corruption*, 47.

⁸² Anna Persson, Bo Rothstein, and Jan Teorell, "The Failure of Anti-Corruption Policies: A Theoretical Mischaracterization of the Problem", *QoG Working Paper Series* Vol. 19 (June 2010): 12-19.

anteriores. Tal es el caso del SNA mexicano que está compuesto por un Comité Coordinador, Órganos de Control Interno como la Secretaría de la Función Pública, Comités de Auditoría Parlamentaria, Tribunales Especializados por Materia, Fiscalías Especializadas, Comités Ciudadanos, de tal forma que distribuye las facultades de investigación, sanción y prosecución entre distintos órdenes jurisdiccionales y distintos ramos de gobierno.⁸³

Este modelo puede llegar a ser muy eficiente —como demuestra el caso de Estados Unidos— sin embargo, esto depende de la ausencia de corrupción desbandada en los mandos medios de la burocracia y del relativo buen funcionamiento de una parte sustantiva de los organismos que componen el sistema. México y Estados Unidos son un buen caso de contraste. Cuando se sobredividen las facultades, en efecto, se vuelve todavía más complicado el capturarlas todas a la vez o en un mismo sentido. No obstante, basta con que la élite política descubra que es más simple corromper selectivamente las instituciones clave en los procesos de persecución y sanción de justicia para que el sistema se vuelva inoperante.

En México esto puede observarse con el comportamiento reciente de la Auditoría Superior de la Federación y la aun Procuraduría General de la República. La primera institución posee parte de la facultad de investigación, mientras que la segunda posee la facultad de prosecución. ¿Qué sucede? Pues, la Auditoría ha realizado un trabajo aceptable en la elaboración de las carpetas de investigación, pero la Procuraduría tiene un criterio político parcial a la hora de decidir qué casos proseguir y cuáles no. El ejemplo valdría igual si utilizamos las Cortes y la Procuraduría.

Lo que estos rápidos ejemplos nos indican es que el modelo desconcentrado no está diseñado para combatir un caso de corrupción sistémica como el que experimenta México. Si analizamos detenidamente, lo que el modelo desconcentrado hace es fragmentar el ejercicio del poder para facilitar el control horizontal entre las muchas dependencias que conforman la red de combate a la corrupción. Sin embargo, cuando **la mayor parte del aparato estatal está capturado por una élite política cuyo poder se ejerce y descansa en la subversión de las instituciones públicas y cuya perpetuación implica necesariamente la dominación y opresión de la población que gobierna** no hay mucho que el modelo desconcentrado pueda hacer.

Después de analizar los tres modelos anteriores, es claro que en un contexto de corrupción sistemática el *imperativo de distancia* sólo puede ser satisfecho mediante la creación de un poder externo a la élite política que tiene capturado al Estado. Este es el caso de los dos últimos modelos que nos resta analizar: el modelo internacional representado por la CICIG y mi propuesta de modelo democrático. La gran diferencia entre ambos es la forma en la que se construye este poder externo y cuáles son las ventajas y desventajas que una y otra apuesta conllevan.

Estas ventajas y desventajas son entendidas como la capacidad que tiene un modelo de incorporar facultades y controles a su diseño con el fin de volverlo más compatible con el diseño

⁸³ Alejandro Romero Gudiño, *Visión Integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción* (México: Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE); Universidad Anáhuac, 2015), 93-120.

de *frenos y contrapesos* que subsisten en las democracias liberales modernas y combatir al mismo tiempo la corrupción sistémica del Estado. Este será el siguiente criterio para analizar los dos últimos modelos: internacional y democrático.

4.2 La Fundamentación Internacional contra la Fundamentación del Demos.

Toca analizar cómo es que la CICIG construye su poder externo. A finales de 2001, un colectivo de ONGs guatemaltecas dedicadas a la investigación sobre los crímenes cometidos durante la guerra civil propusieron una iniciativa para una comisión de investigación *ad hoc* cuya base fue el Grupo Conjunto para la Investigación de Grupos Armados Ilegales con Motivación Política de El Salvador, una entidad conjunta del gobierno de El Salvador y la ONU. En enero de 2003 la propuesta fue anunciada por la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala y con el respaldo de diferentes embajadas y el gobierno del entonces presidente Portillo se invitó a colaborar a la ONU y a la OEA.⁸⁴

En respuesta a la petición del gobierno guatemalteco la ONU propone la CICIACS (antecedente de la CICIG), una agencia fiscal independiente del aparato estatal de Guatemala, financiada por la comunidad internacional y con la capacidad de investigar y perseguir actos de impunidad bajo el esquema legal guatemalteco. El 7 de enero de 2004, el presidente Portillo y la ONU firmaron el acuerdo para la creación de la CICIACS; sin embargo, para mayo el Congreso de Guatemala lo rechazó arguyendo que “el acuerdo usurpaba de manera anti-constitucional la autoridad del Ministerio Público en el procesamiento de causas penales, además de socavar la soberanía de Guatemala”.⁸⁵ El gobierno decidió mandar el acuerdo a la Corte Constitucional, pero el 6 de agosto de ese mismo año la Corte concluyó que el acuerdo no cumplía con los requisitos para ser considerado como un tratado de derechos humanos, por lo que sus facultades de procesar causas penales de forma independiente resultaban anticonstitucionales.⁸⁶

Ante la resistencia política al interior de Guatemala, el proyecto tuvo que reestructurarse bajo el nombre de CICIG y renunciar a la facultad de prosecución que originalmente se tenía pensada para la institución. Fue hasta el 12 de diciembre de 2017 que el nuevo acuerdo fue firmado con la ONU, posteriormente fue enviado a la Corte Constitucional que falló a favor el 22 de mayo de 2007. Después de un proceso legislativo complicado que se caracterizó por una gran presión de las ONGs, la sociedad civil y la comunidad internacional, el 19 de julio se aprobó el acuerdo por 110 votos.⁸⁷

La CICIG quedó conformada con los siguientes rasgos generales. El responsable general es un Comisionado nombrado y removido a discreción por el Secretario General de la ONU; el resto de personal y la dirección de la Secretaría de Administración General quedan a contratación discrecional del Comisionado y pueden incluir personal nacional o internacional.⁸⁸ Posee

⁸⁴ Patrick Gavigan, *Contra todos los pronósticos: La CICIG en Guatemala*, ed. Eric Witte y David Berry (New Haven, Connecticut: Open Society Foundations, 2016): 29.

⁸⁵ *Ibid.*, 32.

⁸⁶ *Ibidem.*

⁸⁷ *Ibid.*, 37.

⁸⁸ Acuerdo entre la Organización de Naciones Unidas, art. 5, inc. a-c.

absoluta independencia funcional del gobierno de Guatemala⁸⁹ e independencia financiera ya que sus gastos de operación son cubiertos por donadores de la comunidad internacional.⁹⁰

La CICIG combina un innovador conjunto de facultades tanto para las ACAs como para el resto de las organizaciones internacionales al combinar un alto nivel de integración judicial local y la combinación de poderes de promoción de prosecución y promoción de reforma institucional.⁹¹ Ya que la CICIG no está facultada para proseguir delitos de forma independiente, suple esta facultad con una capacidad de investigación prácticamente irrestricta y la posibilidad de constituirse en fiscal privado a través de la figura legal de “querellante adhesivo”. Sin embargo, el querellante adhesivo debe ser aprobado por el juez que lleva el caso y únicamente confiere la capacidad de acompañar el juicio mediante la aportación de pruebas adicionales. De ahí que no puede ser llamada, en forma, una capacidad de prosecución.⁹²

En cuanto a sus facultades de promoción de reformas, la CICIG puede emitir recomendaciones de política pública para erradicar los “aparatos clandestinos y los cuerpos ilegales de seguridad”⁹³, esto incluye recomendaciones de ley sin poder vinculante para el Congreso. A pesar de no ser vinculantes, los diversos paquetes de recomendaciones han sido aprobados gracias al gran apoyo que tiene la CICIG en la sociedad civil de Guatemala. Para complementar este *set* de facultades, la CICIG también puede recomendar medidas disciplinarias para los funcionarios públicos que obstruyan su funcionamiento, medida que ha sido implementada con mucho éxito y ha ocasionado varias destituciones.⁹⁴

Una vez expuesta brevemente la constitución de la CICIG pasamos a la evaluación de los modelos. Como mencionamos antes, el criterio será la capacidad que tiene un modelo de incorporar facultades y controles a su diseño con el fin de volverlo más compatible con el diseño de frenos y contrapesos que subsisten en las democracias liberales modernas y combatir al mismo tiempo la corrupción sistémica del Estado.

Por corrupción sistémica entenderemos dos criterios. El primero es el ya expuesto por la teoría de Maquiavelo que se centra en dismantelar las estructuras de corrupción que ostenta la élite política. El segundo es el escenario definido por Ana Elena Fierro:

“[E]l escenario donde la percepción es que nadie sigue las reglas y recibir beneficios personales del servicio público es no sólo una práctica impune, sino común [...] En este escenario de desconfianza, la corrupción se convierte en una institución informal donde la necesidad de ofrecer y aceptar sobornos se considera un elemento de la prestación de los servicios públicos o del ejercicio de los derechos.”⁹⁵

⁸⁹ Ibid., art. 2, fracc. 2.

⁹⁰ Ibid., art. 7, fracc. 1.

⁹¹ Andrew Hudson & Alexandra W. Taylor, “The international commission against impunity in Guatemala: A new model for international criminal justice mechanisms”, *Journal of International Criminal Justice* 8, No. 1 (march, 2010): 60.

⁹² Ibid., 61-67.

⁹³ El acuerdo de creación de la CICIG define a estos actores como “aquellos grupos que reúnan las siguientes características: (i) Cometer acciones ilegales para afectar el pleno goce y ejercicio de los derechos civiles y políticos y (ii) Estar vinculados directa o indirectamente con agentes del Estado, o contar con capacidad de generar impunidad para sus acciones ilícitas. Acuerdo entre la Organización de Naciones Unidas, art. 1, inc. d.

⁹⁴ Hudson & Taylor, *The international commission*, 68-71.

⁹⁵ Fierro, *Responsabilidad*, 107.

Estos criterios exigen que las facultades de las agencias anticorrupción ataquen efectivamente no sólo la corrupción individual asociada a la “manzana podrida”, sino que también provean soluciones para los huecos legales y vicios formales que han acarreado las instituciones y facilitan la reproducción de los círculos de corrupción. Es decir, no sólo tienen que capturar efectivamente a los tramposos, también deben contribuir a cambiar las reglas del juego. Comencemos.

Comparación de facultades

Como hemos mencionado antes, se requiere de una gran cantidad de poder para conseguir reconducir una república corrupta. Esto es algo que ambos modelos han entendido bien al concentrar facultades inusuales en comparación a las demás agencias anticorrupción. Sin embargo, en este aspecto la CICIG presente un defecto estructural insalvable, pues se origina en la forma en la que construye su independencia.

La CICIG está anclada en la comunidad internacional, lo cual evita que pueda desempeñar facultades de prosecución y legislación de forma más eficiente que mi Fiscalía Ciudadana Anticorrupción. Como no es una institución emanada del pueblo no tiene la legitimidad de mandato para ejercer prosecución directamente, en esto la Corte Constitucional guatemalteca tuvo razón. La facultad de procesar delitos es propia de las fiscalías del país local, pues es su facultad designada en la constitución. Este arreglo tiene su razón de ser pues forma parte de la autorregulación del ordenamiento jurídico de cada país.

Habrá quien pueda decirme que esto no debiera ser así y el país debiera ceder soberanía en este aspecto y que, en el último de los casos, la autorregulación del ordenamiento jurídico es algo de lo que se puede prescindir. No obstante, no pueden negar que el modelo internacional tendrá que enfrentar sistemáticamente problemas de legitimidad con base en la problemática de soberanía y que esto debilita especialmente las facultades más invasivas como la prosecución independiente. Evidentemente, esta es una dificultad que mi fiscalía no tiene por qué afrontar.

La ventaja para mi fiscalía se vuelve más evidente cuando pasamos a la facultad legislativa. Ya que la Fiscalía Ciudadana Anticorrupción recibe su legitimidad del demos —específicamente mediante una elección popular— esto permite dotarla fácilmente de facultades legislativas vinculantes como la iniciativa de ley. El modelo democrático genera una lógica de representante extraordinario como portavoz de parte de los deseos del pueblo. Bajo esta lógica, se encuentra en igualdad de legitimidad que los diputados o los senadores del poder legislativo.

La CICIG también tiene formas de incidir en la agenda legislativa —con bastante éxito debo admitir—, pero esto depende más de las capacidades políticas del Comisionado en turno para ganarse el apoyo de la sociedad civil de Guatemala. Esto no es digno de desprecio, pero no habrá quien diga que es preferible una facultad que depende de mecanismos informales y del talento individual —cosa que, en último caso, mi fiscal también podría hacer— que una facultad formal que no requiere mayor problema para ejercerse.

El modelo democrático permite de forma más efectiva la combinación de facultades que atacan al mismo tiempo la corrupción individual o la que se refleja en funcionarios corruptos y la corrupción sistémica que se refleja en leyes subvertidas o viciadas. Esto gracias a la combinación de prosecución y promoción legislativa que puede legitimar el mandato del pueblo. Sin embargo, más poder no siempre es mejor y por eso debemos continuar con la evaluación de los controles que ambos modelos admiten.

Comparación de Controles

Los controles refieren al necesario balance de poder que se requería en las repúblicas florentinas como en las democracias liberales modernas. En este sentido nos importa analizar cuál diseño se integra mejor en el esquema de frenos y contrapesos.

Si analizamos con cuidado la gran independencia que tiene la CICIG al mismo tiempo la dota de pocos controles reales. Debe su existencia a la ONU y a su Secretario General que pueden decidir retirar al Comisionado o retirar a la institución totalmente. Este pareciera ser un control fuerte, pero en el caso de la retirada de la institución suena a un disuasivo para el Estado Guatemalteco y en el caso de la destitución del Comisionado parece no haber una alineación apropiada de incentivos para que se dé un caso así.

La CICIG también depende de una ratificación bienal por parte del gobierno guatemalteco. Una vez más, esto parecería ser un control fuerte, pero la CICIG encontró rápidamente la forma de sortearlo al emplear a la sociedad civil. De hecho, la CICIG está en la práctica tan poco controlada que pudo ampliar su mandato a menos de 10 años de su instauración. Esto para muchos son buenas noticias, pero no deja de consistir una gran cantidad de poder prácticamente sin freno.

En cambio, mi Fiscalía puede recurrir a una amplia gama de controles que he descrito anteriormente, una vez más gracias a la construcción de su independencia. Puede recurrir a diversos mecanismos que se apoyan en la ciudadanía, así como mecanismos que juegan con los diferentes órdenes de gobierno y al estar fundamentado formalmente en la opinión pública puede incorporar al legislativo y a la comunidad internacional al sistema de controles mediante investigaciones públicas. Aún si se me argumentara que carece de una destitución rápida como que tiene el Secretario General sobre el Comisionado, contestaría que es mucho más sencillo para mi Fiscalía incorporar algo semejante que para la CICIG hacer lo propio con mi modelo.

En conclusión, tanto en controles como en facultades parece haber una clara ventaja para el modelo democrático encarnado por mi institución. Esto no quiere decir que la Fiscalía Ciudadana Anticorrupción no requiera de otras instituciones para apoyarse en el combate a la corrupción o que la CICIG sea un mal modelo de ACAs, por el contrario, mi modelo está en deuda con la CICIG.

5. Objeciones Teóricas a la Fiscalía Ciudadana Anticorrupción

Una vez realizado el contraste institucional entre la Fiscalía Ciudadana Anticorrupción y los diferentes modelos institucionales que rivalizan con ella, nos resta atender al segundo cuerpo de críticas. En este apartado respondo a una serie de contrargumentos que pueden elaborarse desde la teoría epistocrática, democrática y republicana cívica. También he decidido incorporar una crítica proveniente de la teoría institucional de la acción colectiva que cuestiona la idoneidad del modelo de fiscalía para combatir la corrupción.

Si bien debe haber un buen número de críticas que no estoy contemplando en este estudio espero haber cubierto, por lo menos, a los más obvios contendientes. Ya que mi institución se encuentra en una especie de punto medio entre la incorporación de principios democráticos y epistocráticos, creo que es pertinente debatir con ambas posturas en sus versiones puras o más radicales. También me parece importante cuestionar la relación entre las demandas éticas que suelen atribuirse a la tradición republicana y su reflejo en mi propuesta. Por último, creo que una crítica general al modelo institucional en el cuál baso mi diseño es siempre un rival pertinente.

5.1 Corrupción sistémica: la corrupción como comportamiento esperado en la sociedad

Comenzamos con la crítica más general. Anna Persson, Bo Rothstein, y Jan Teorell han desarrollado (en conjunto y por separado) varios estudios críticos al diseño de agencias de combate a la corrupción basado en los presupuestos teóricos de la teoría principal-agente.⁹⁶ El modelo principal-agente supone dos cosas esenciales:

- (1) La existencia de un conflicto de objetivos entre los llamados *principales* (quienes se supone encarnan el interés público) y los *agentes* (que se supone tienen una preferencia a favor de las transacciones corruptas en la medida en que los beneficios de tales transacciones superan sus costos);
- (2) Que los *agentes* poseen más información que los principales, lo que resulta en un problema de asimetría de información entre los dos grupos de actores.⁹⁷

Aplicado al problema de la corrupción, se asume que un cuerpo colectivo de actores (los agentes) representa o encarna el interés público; este cuerpo delega ciertos aspectos del funcionamiento del gobierno a otro cuerpo colectivo (principales) que tiene intereses propios distintos al del interés público que se le ha encomendado. Desde esta perspectiva, un acto de

⁹⁶ Para ejemplos de aplicación del modelo Principal Agente ver Robert Klitgaard, *Controlling Corruption* (Berkeley, CA: University of California Press, 1988); Susan Rose-Ackerman, *Corruption: A Study in Political Economy* (New York: Academic Press, 1978).

⁹⁷ Anna Persson, Bo Rothstein, and Jan Teorell, “The Failure of Anti-Corruption Policies: A Theoretical Mischaracterization of the Problem”, *QoG Working Paper Series* Vol. 19 (June 2010): 3.

corrupción sucede cuando un agente traiciona el interés del principal en búsqueda de su propio interés.⁹⁸

Las instituciones basadas en la teoría principal-agente derivan de él los siguientes principios de política pública: creación de instrumentos de control que disminuyen el nivel de discreción entre los agentes, limitar el monopolio de los agentes y aumentar el nivel de rendición de cuentas en el sistema. Estas acciones tienen como objetivo afectar negativamente las motivaciones del agente para involucrarse en conductas corruptas. Específicamente, esta construcción analítica se traduce —entre otras cosas— en la creación de agencias independientes de combate a la corrupción, de entre las que destacan el modelo de fiscalía independiente.⁹⁹

Esta caracterización del problema a menudo es referenciada como “enfoque de manzana podrida” ya que al restringir el problema a las acciones del agente se asumen otras dos cosas: que la corrupción es sectorizada y no sistémica pues consiste en la desviación particular del agente y que existen *principales* dispuestos a sancionar el comportamiento corrupto del agente rebelde. Persson, et al. arguyen que asumir estas dos cosas es el principal fallo teórico del modelo y ha ocasionado que en contextos de alta corrupción (como en Uganda y Kenia) la implementación de instituciones anticorrupción fracase.¹⁰⁰

Los defensores del enfoque de acción colectiva cuestionan el supuesto de que en toda sociedad hay al menos un grupo dispuesto a actuar como principal. Pues, “si los supuestos directores también son corruptos y, como tales, no actúan en interés del bien público, el marco principal-agente se vuelve inútil como herramienta analítica, ya que simplemente no habrá actores dispuestos a supervisar y castigar el comportamiento corrupto.”¹⁰¹

A diferencia del modelo principal agente, la teoría de acción colectiva asume que todos los actores en la sociedad (no sólo el principal y el agente), ciudadanos incluidos, son individuos racionales maximizadores de su propio interés y que, por ende, cualquier decisión racional contempla el comportamiento esperado de los demás actores dentro de la sociedad. De tal forma que, si se espera que una gran cantidad de actores se comporte de forma corrupta esto genera la impresión de que todos tienen algo que ganar de la corrupción y que comportarse de otra forma es contraproducente.

La corrupción sistémica es entendida, en consecuencia, como aquel sistema en el que la corrupción es el comportamiento esperado, lo que ocasiona que no haya actores dispuestos a hacer cumplir las leyes y, por tanto, a operar las instituciones destinadas a combatir la corrupción. Los actores en esta circunstancia se comportan siguiendo frases como

“Bueno, si todo el mundo parece corrupto, ¿por qué no debería ser corrupto? Como es bien sabido, no tiene sentido ser el único jugador honesto en un juego podrido, ya que esto no cambiará el juego. Nadie quiere ser un soquete.”¹⁰²

⁹⁸ Ibid., 4.

⁹⁹ Ibid., 5-7.

¹⁰⁰ Ibid., 5-10.

¹⁰¹ Ibid., 5.

¹⁰² Ibid., 6.

En resumen, la crítica es que en un Estado que padece corrupción sistémica no hay interesados en ser agentes para combatirla. Tanto la población como los funcionarios públicos se benefician más de la corrupción rampante que de su combate, pues los costos de actuar de otra forma son muy altos. Combatir la corrupción se vuelve un problema de acción colectiva, en el que los actores seguirán comportándose de forma corrupta a no ser que su percepción sobre el comportamiento esperado de los otros individuos cambie. Es decir, mientras la corrupción y no el respeto a la ley sea el comportamiento esperado en la sociedad no puede suponerse que existan agentes que hagan funcionar las instituciones.

Mi fiscalía parece ser especialmente vulnerable a esta crítica pues, en efecto, presupone que hay personas en la sociedad que están dispuestas a combatir la corrupción. Tanto los ciudadanos que van a votar a los fiscales, como los miembros de la sociedad civil y los fiscales mismos muy seguramente han incidido en la “pequeña corrupción”¹⁰³ que Persson et al. refieren. En un estado altamente corrupto hay motivos para esperar que las “mordidas” los pagos para facilitar servicios o adelantar trámites, el cobro de piso y demás actos menores de corrupción sean comunes, pero ¿se necesita ser inmaculado para decidir combatir la corrupción?

Organizaré mi defensa enfocándome en demostrar que es plausible pensar en la existencia ciudadanos (principales) cuyo interés esté alineado con el funcionamiento de la fiscalía. Intentaré demostrar que hay razones suficientes para pensar que mi fiscalía puede operar aún en entornos como los descritos por Persson et al. y que, por lo tanto, a pesar de ser una institución que encuadra dentro la teoría principal-agente no es vulnerable a las críticas que, acertadamente, se hacen al resto de instituciones de este tipo.

Un ciudadano puede pagar una mordida y votar por un fiscal.

Primero, no todos los tipos de corrupción son entendidos por la ciudadanía de la misma manera. Lamentablemente —o afortunadamente— la población en general no parece relacionar los actos de pequeña corrupción (como las mordidas) con la corrupción estructural de las instituciones. Creo que no es un supuesto arriesgado pensar que los ciudadanos menos sofisticados no sean capaces de dar con esta relación; tampoco parece descabellado que un ciudadano sofisticado que sí la entiende se cohíba de votar por una solución creíble contra la corrupción estructural, aunque dicha solución ataque a la “corrupción de calle” sólo en el largo plazo.

Segundo, la corrupción sistémica puede generar pagos negativos generalizados para la población. Para que la crítica de Persson et al. funcione la corrupción sistémica deber ser tal que beneficie más de lo que lastima a la ciudadanía o que, en su defecto, sea lo suficientemente costoso para ella el desviarse de dicho comportamiento como para hacerlo. Esto parece sobre simplificar el problema de la corrupción. Debido al estudio de campo que Person et al. realizan

¹⁰³ La distinción se ha construido en la literatura para separar los actos de corrupción orquestados por la élite política y económica que abusa de su posición y los actos de corrupción relacionados con el grueso de la burocracia, policía y de la población que involucran usualmente el suministro de servicios públicos. M.A. Thomas and Patrick Meagher, “A Corruption Primer: An Overview of Concepts in the Corruption Literature”, *The IRIS Discussion Papers on Institutions and Development* Paper No. 04/03, Center for Institutional Reform and the Informal Sector, University of Maryland. (February, 2004): 17.

(entrevistas a mandos medios y altos de la burocracia) parecen enfocarse demasiado en los actos de corrupción “win – win” y en aquellos cuyo costo de desvío es muy alto.

Sin embargo, una vez que apreciamos la corrupción como una estructura de dominación y opresión podemos pensar en escenarios en los que el resultado de la “transacción” entre corruptor y corrompido sea negativo para el segundo. En un sistema altamente corrupto la asimetría de poder propia de la condición de dominación entre corruptor y corrompido se incrementa, pues las instituciones están tan corroídas que el ciudadano se encuentra sin alternativas confiables para sortear el comportamiento corrupto. En el fondo, el funcionario corrupto está en la posibilidad de fijar el pago de la transacción, subirlo o cambiar la moneda de cambio en cualquier momento y en muchas ocasiones al ciudadano no le queda de otra más que aceptarlo. Sobra decir que los ciudadanos económicamente menos favorecidos o que forman parte de alguna minoría son más vulnerables a esto.

Ahora, en efecto, el costo de desviarse del comportamiento corrupto suele ser alto. Si no fuera así el funcionario no se encontraría en una situación de poder para pedirlo en primer lugar. No obstante, esto no parece indicar que el ciudadano cohiba su apoyo hacia la fiscalía, sino lo contrario. Precisamente la institución provee una forma de canalizar el disgusto de la sociedad con los actos de pequeña corrupción que tiene que padecer. Es decir, la institución aprovecha el sentimiento de impotencia e indignación de la ciudadanía a través del voto popular. Esto es organizar la república “de modo que la alteración de los humores que la agitan tenga una salida ordenada por las leyes”.

En lugar que toda la frustración popular, el resentimiento, el desencanto con las instituciones, el enojo y la ira minen la democracia liberal, mi institución a través de la elección y revocación del fiscal ofrece una salida democrática que capitaliza dichos sentimientos. Esta no es una ventaja menor, pues como ha señalado Mark E. Warren los costos más importantes de la corrupción no siempre son económicos, sino democráticos.

La corrupción rompe la unión entre la toma de decisiones colectivas y la capacidad del pueblo de influir dichas decisiones colectivas a través del voto el discurso público. Es decir, genera una dinámica de exclusión en el ejercicio del poder. Más aún, la corrupción socava la cultura de la democracia. Cuando las personas pierden confianza en que las decisiones públicas son tomadas por razones que son justificables y públicas con frecuencia se vuelven cínicos respecto del discurso público y la deliberación.¹⁰⁴

5.2 ¿Espistocracia o Democracia?

De entre los fundamentos teóricos que respaldan mi institución hay uno que no corresponde precisamente al republicanismo maquiaveliano, al menos no en el sentido contemporáneo en el que lo empleo: la restricción del derecho a ser votado. Esta restricción me sitúa en medio de los debates sobre teoría democrática. En concreto entre la postura epistocrática, entendida como el gobierno en que el poder político se distribuye formalmente (es decir, por ley) según la

¹⁰⁴ Mark E. Warren, “What Does Corruption Mean in a Democracy?”, *American Journal of Political Science* 48, No. 2 (April, 2004): 328, 332-334.

competencia, la habilidad y la buena fe para actuar en función de esa habilidad¹⁰⁵ y la corriente democrática que la defiende en términos intrínsecos.

Mi institución no cuadra precisamente en ninguna de las dos, pues mi restricción al voto obedece a un criterio procedimental epistémico, mientras que, de alguna forma contribuye a llevar algo de participación democrática a un área de decisión en donde estaba previamente vetada. En esta sección pretendo defenderme brevemente de algunas objeciones de estas posturas.

Un epistócrata puro bien puede elaborar la siguiente objeción. Si ya restringí el derecho a ser votado con base en un argumento procedimental (es decir, con base en que asegura mejores resultados) por qué no restringir el derecho al voto también implementado un micro-público y así asegurando una mejor decisión. En lugar de se vote al fiscal mediante una elección con sufragio universal, votarlo con un criterio de micro-público.

A lo que yo contestaría, en un tono también procedimental, que es necesario que el fiscal sea votado por la mayor cantidad de gente posible porque entre más votantes respalden el procedimiento más independencia adquiere, más legitimidad, más distancia. Además, entre menos sean los votantes es menos probable que se les corrompa, ente más mejor. En añadidura, mi propuesta de restricción garantiza un nivel tan alto de tecnicidad que no veo cómo al restringir también el voto incrementa de forma sustancial el resultado. En todo caso, el beneficio sería marginalmente menor en comparación a las ventajas que comporta no restringir el voto.

Ahora, un demócrata radical podría elaborar la siguiente objeción. El derecho al voto es inalienable con base en la igualdad necesaria para un sistema democrático. Yo creo que los demócratas radicales no deberían sentirse agraviados porque en el *overall* es el principio democrático el que sale ganando, aunque para este caso particular se restrinja la elección. Pues, en esta área de decisión (fiscalía) no había participación política en absoluto (0%), con el involucramiento de la epistocracia se pasó a un (50%) que sigue siendo mejor que un 0, aunque no sea un 100.

Mi propuesta también soluciona algunas de las críticas que se han hecho a la epistocracia. El *problema de identificación epistocrática* que señala Jeffrey Friedman queda resuelto en tanto el cuerpo encargado de decidir quiénes son los expertos para desempeñar el papel de fiscal está constituido también por expertos. Esta solución puede parecer tautológica, pero gracias a los requerimientos establecidos en la ley para participar del sorteo se resuelve parcialmente el conflicto de quién es un experto, para luego resolverse definitivamente mediante una instancia de deliberación que es el Consejo Ciudadano. Es decir, el problema de decidir sustantivamente quién es un experto es resuelto orgánicamente, mientras que el problema formal es decidido mediante criterios más o menos objetivos plasmados en ley.

¹⁰⁵ David Estlund, *Democratic Authority* (Princeton: Princeton University Press, 2008), 7.

Conclusiones

La Fiscalía Ciudadana Anticorrupción se ha enfrentado a dos tipos de críticas: las que se apoyan en los diferentes modelos existentes de agencias anticorrupción, es decir, aquellos que se sustentan en la experiencia empírica y las que provienen propiamente de las diferentes teorías políticas y que, por ende, buscan criticar desde el terreno normativo del *deber ser*. Se batió en buena lid tanto en el terreno del institucionalismo comparado, como en el de la teoría política analítica. Espero que en conjunto la defensa haya convencido al lector de que mi propuesta vale la pena

Resta entonces reflexionar brevemente sobre su posibilidad de implementación, así como los aportes que provee a la teoría de la democracia.

Bibliografía

- Abrams, Norman. "The Distance Imperative: A Different Way of Thinking about Public Official Corruption Investigations/Prosecutions and the Federal Role" *Loyola University Chicago Law Journal* 42, No. 2 (Winter, 2011): 207-253. <http://lawcommons.luc.edu/luclj/vol42/iss2/2>.
- Acuerdo entre la Organización de Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala — CICIG. Guatemala: Organización de Naciones Unidas, 2006. http://www.cicig.org/uploads/documents/mandato/cicig_acuerdo.pdf.
- Alemann, Ulrich von. "The unknown depths of political theory: The case for a multidimensional concept of corruption". *Crime, Law and Social Change* 42, No. 1 (2004): 25-34. <https://doi.org/10.1023/B:CRIS.0000041035.21045.1d>.
- Aristóteles. *Acerca de la generación y la corrupción*. trad y notas Ernesto la Croce. Madrid: Gredos, 1987.
- Casar, María Amparo. *México: Anatomía de la corrupción*, 2.^a ed. México: Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, 2016.
- Cheung, Steven N. S. "A Simplistic General Equilibrium Theory of Corruption". *Contemporary Economic Policy* 14, No. 3 (July, 1996): 1-5. <https://doi.org/10.1111/j.1465-7287.1996.tb00618.x>.
- Conover, Kellam. "Rethinking Anti-Corruption Reforms: The View from Ancient Athens". *Buffalo Law Review* 62, No. 1 (June, 2014): 69-117. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1998296>.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, última reforma publicada DOF 15-09-2017. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf.
- Buchan, Bruce and Lisa Hill. *An Intellectual History of Political Corruption*. Political Corruption & Governance. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2014.
- Bukovansky, Mlada. "The hollowness of anti-corruption discourse". *Review of International Political Economy* 13, No. 2 (May, 2006): 181-209. <http://www.jstor.org/stable/25124069>.
- Fierro, Ana Elena. *Responsabilidad de los servidores públicos: Del castigo a la confianza*. Política y Derecho, Serie Constitución 1917. México: Fondo de Cultura Económica, 2017.

- Friedrich, Carl J. "Corruption Concepts in Historical Perspective". En *Political Corruption. Concepts & Contexts*, ed. Arnold J. Heidenheimer & Michael Johnston, 15-25. Transaction Publishers: New Jersey, 2002.
- Gardiner, John. "Defining Corruption". En *Political Corruption. Concepts & Contexts*, ed. Arnold J. Heidenheimer & Michael Johnston, 25-41. Transaction Publishers: New Jersey, 2002.
- Gibbons, K. M. "Variations in Attitudes toward Corruption in Canada". En *Political Corruption: A Handbook*, ed. Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston and V. T. Levine, 763-788. New Brunswick: Transaction, 1989.
- Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay. *El federalista*. trad. y pról. Gustavo R. Velasco 2.^a ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Heilbrunn, John R. *Anti-Corruption Commissions Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?* The World Bank and The International Bank for Reconstruction and Development, Stock No. 37234, 2004.
- Hudson, Andrew & Alexandra W. Taylor. "The international commission against impunity in Guatemala: A new model for international criminal justice mechanisms". *Journal of International Criminal Justice* 8, No. 1 (march, 2010): 53-74. <https://doi.org/10.1093/jicj/mqq003>.
- Huntington, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven, CT: Yale University Press, 1968.
- Klitgaard, Robert. *Controlling Corruption*. Berkeley, CA: University of California Press, 1988.
- Maher, Amanda. "What Skinner Misses about Machiavelli's Freedom: Inequality, Corruption, and the Institutional Origins of Civic Virtue". *The Journal of Politics* 78, No. 4 (2016): 1003-1015. <http://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/686803>.
- Maquiavelo, Nicolás. *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Biblioteca de Obras Maestras del Pensamiento trad. y notas Roberto Raschella. Buenos Aires: Losada, 2004.
- Maquiavelo, Nicolás. *Historia de Florencia*. Clásicos del Pensamiento trad. y notas Félix Fernández Murga. Madrid: Tecnos, 2009.
- Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*. Edición Conmemorativa del 500º Aniversario trad. Eleanor Leonetti. México: Taurus; Senado de la República — Comisión de Biblioteca y Asuntos Editoriales, 2013.
- McCormick, John P. *Machiavellian Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2011.
- Miller, Seumas. "Corruption". *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. (Spring 2011 Edition), Edward N. Zalta (ed.), <https://plato.stanford.edu/archives/spr2011/entries/corruption/> .

- Nederman, Cary J. & Mary Elizabeth Sullivan. "The Polybian Moment: The Transformation of Republican Thought from Ptolemy of Lucca to Machiavelli". *The European Legacy: Toward New Paradigms* 17, No. 7 (2012): 867-881. <http://dx.doi.org/10.1080/10848770.2012.728797>.
- Nye, J. S. "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis". *The American Political Science Review* 61, No. 2 (June, 1967): 417-427. <http://www.jstor.org/stable/1953254>.
- OECD. *Specialized Anti-Corruption Institutions. Review of Models: Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia*. Paris: OECD, 2008.
- Olsen, Trond E. and Gaute Torsvik. "Collusion and Renegotiation in Hierarchies: A Case of Beneficial Corruption". *International Economic Review* 39, No 2 (May, 1998): 413-438. <http://www.jstor.org/stable/2527300>.
- Pasquino, Pasquale. "Machiavelli and Aristotle: The anatomies of the city". *History of European Ideas* 35, No. 4 (2009): 397-407. <https://doi.org/10.1016/j.histeuroideas.2009.05.002>.
- Parel, Anthony J. *The Machiavellian Cosmos*. New Haven and London: Yale University Press, 1992.
- Persson, Anna, Bo Rothstein & Jan Teorell. "The Failure of Anti-Corruption Policies: A Theoretical Mischaracterization of the Problem". *QoG Working Paper Series* 19 (June 2010): 1-29. <https://doi.org/10.1007/s10708-005-8181-y>
- Pettit, Philip. *On the People's Terms. A Republican Theory and Model of Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2012.
- Pocock, J. G. A. *El momento maquiavélico. El pensamiento político florentino y la tradición republicana atlántica*, trad. Eloy García y Marta Vázquez Pimentel. Madrid: Tecnos, 2002.
- Polibio. *Historias. Libros V-XV*. Biblioteca Clásica Gredos, 43 trad. y notas de Manuel Balasch Recort. Madrid: Gredos, 1981.
- Romero Gudiño, Alejandro. *Visión Integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE); Universidad Anáhuac, 2015.
- Rose-Ackerman, Susan. *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press, 1978.
- Rosler, Andrés. *Razones públicas: Seis conceptos básicos sobre la república*. Buenos Aires: Katz Editores, 2016.

- Saxonhouse, Arlene W. "Corruption and Justice: The View from Ancient Athens". En *Private and Public Corruption*, ed. William C. Heffernan and John Kleinig, 25-53. New York: Rowman & Littlefield Publishers, 2004.
- Senturia, J. J. "Corruption, Political". In *Encyclopedia of the Social Sciences*, ed. E.R.A. Seligman, 448-452. New York: MacMillan, 1931.
- Skinner, Quentin. *Maquiavelo*, trad. Manuel Benavides. Madrid: Alianza Editorial, 1984.
- Sousa, Luis de. "Anti-Corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance". *EUI Working Papers* 8 (February, 2009): 1-15. <http://www.eui.eu/RSCAS/Publications/>
- Tesis de jurisprudencia P./J. 12/2008. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, tomo XXVII, febrero de 2008, p. 1871.
- Thomas, M.A. & Patrick Meagher, "A Corruption Primer: An Overview of Concepts in the Corruption Literature", *The IRIS Discussion Papers on Institutions and Development* Paper No. 04/03, Center for Institutional Reform and the Informal Sector, University of Maryland. (February, 2004): 1-32. <http://www.ibrarian.net/navon/page.jsp?paperid=845551&searchTerm=a+corruption+primer>.
- Warren, Mark E. "What Does Corruption Mean in a Democracy?". *American Journal of Political Science* 48, No. 2 (April, 2004): 328-343. <http://www.jstor.org/stable/1519886>.
- Whitfield, J. H. "On Machiavelli's Use of Ordini". *Italian Studies* 10, No. 1 (1955): 19-39, <https://doi.org/10.1179/its.1955.10.1.19>.