CNDH MÉXICO

COORDINACIÓN DE HUMANIDADES

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS UNAM

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

ESTUDIO

Los Derechos Humanos y la Corrupción en México

Análisis de las tendencias en las entidades federativas entre el 2000 y el 2014

2017

LOS DERECHOS HUMANOS Y LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

Análisis de las tendencias en las entidades federativas entre el 2000 y el 2014

Es importante combatir la corrupción, no sólo porque sea mala en sí misma, sino porque genera violaciones a los derechos humanos

Daniel Vázquez[1] (Coord.), Luz Cardona[2] y Horacio Ortiz[3]

[1] Profesor-investigador de FLACSO-México. Correo electrónico: lvazquez@flacso.edu.mx
[2] Doctorante de la FLACSO-México. Correo electrónico: luzangela.cardona@gmail.com
[3] Doctorante del Colegio de México. Correo electrónico: hortizrios@outlook.com

TABLA DE CONTENIDO

ÍNDICES

ACRÓNIMOS

INTRODUCCIÓN

ANTECEDENTES

SÍNTESIS EJECUTIVA

1. EL MARCO TEÓRICO DEL EJERCICIO DE DERECHOS 43

2. EL MARCO TEÓRICO DEL ANÁLISIS DE LA CORRUPCIÓN 51

2.1. ¿QUÉ ES LA CORRUPCIÓN? 51

2.2. DISTINTOS NIVELES DE CORRUPCIÓN 56

2.3. CÓMO SE MEDIRÁ A LA CORRUPCIÓN EN EL ESTUDIO 59

3. ANÁLISIS DE LAS RELACIONES CAUSALES ENTRE LA CORRUPCIÓN Y LOS DERECHOS HUMANOS 62

4. BREVE NOTA DE LA METODOLOGÍA EMPLEADA 68

4.1.1. ESTRATEGIAS PARA LA DESCRIPCIÓN DE LOS FENÓMENOS 68

4.1.2. ESTRATEGIAS PARA EL ANÁLISIS DE LAS RELACIONES ENTRE LOS FENÓMENOS 71

5. ANÁLISIS EMPÍRICO DE LA RELACIÓN ENTRE LA CORRUPCIÓN Y LOS DERECHOS HUMANOS. ESTUDIOS DE ESTADÍSTICA DESCRIPTIVA Y ANALÍTICA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO DEL 2000 AL 2014. 73

5.1. DIAGNÓSTICO DEL EJERCICIO DE DERECHOS HUMANOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO DEL 2000 AL 2014. 75

5.1.1. EJERCICIO DE LOS DERECHOS CIVILES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 79

5.1.2. EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 86

5.1.3. EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 88

5.2. DIAGNÓSTICO DE LA CORRUPCIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO DEL 2000 AL 2014. 97

5.2.1. INDICADORES SOBRE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN: LA ENVIPE 98
5.2.2. INDICADORES OBJETIVOS DE CORRUPCIÓN: AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. 104
5.2.3. INDICADORES OBJETIVOS DE CORRUPCIÓN: SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA 118
5.3. ANÁLISIS DE LAS RELACIONES ENTRE DERECHOS HUMANOS Y CORRUPCIÓN 123
5.3.1. LA RELACIÓN ENTRE LA PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN Y LOS DERECHOS HUMANOS 123
5.3.2. LA RELACIÓN ENTRE LA CORRUPCIÓN (OBJETIVA) Y LOS DERECHOS HUMANOS 127
5.3.3. UN ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LA CORRUPCIÓN SOBRE EL EJERCICIO DE DERECHOS HUMANOS: AJUSTES POR REGRESIONES LOCALES. 129

6. ANÁLISIS DEL DISEÑO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN EN MÉXICO 137

6.1. DOCUMENTOS INTERNACIONALES REGULAN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN 137
6.1.1. TRATADOS Y JURISPRUDENCIA INTERNACIONALES 140
6.1.2. RESOLUCIONES DE ORGANISMOS INTERNACIONALES 142
6.2. DOCUMENTOS NACIONALES REGULAN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN 149
6.3. RED DE AGENCIAS ESTATALES QUE INTEGRA EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN 151
6.4. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE DH DEL 2011 COMO MARCO DE ACTUACIÓN DE LOS ÓRGANOS ANTICORRUPCIÓN 171

7. CONCLUSIONES Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD ¿POR DÓNDE ARRANCAR UNA ESTRATEGIA ANTICORRUPCIÓN? 172

8. TOTAL DE RECOMENDACIONES DESARROLLADAS EN EL INFORME 180

9. FUENTES DE INFORMACIÓN 187

9.1. BIBLIOGRÁFICAS 187
9.2. DOCUMENTOS REGLAMENTARIOS INTERNACIONALES Y SENTENCIAS 194
9.4. VIDEOS 198
9.5. PAGINAS DE INTERNET 198

10. ANEXO 1. LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA 199

11. ANEXO 2. REFORMAS AL CÓDIGO PENAL FEDERAL EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN 2016 203

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Relaciones entre corrupción y derechos humanos 146
Ilustración 2. Actores implicados en los actos de corrupción 148
Ilustración 3. Marco legislativo del Sistema Nacional Anticorrupción 152
Ilustración 4. Integración del Sistema Nacional Anticorrupción 155
Ilustración 5. Integrantes del Comité Coordinador 156
Ilustración 6. Integración de los Sistemas Locales 157
Ilustración 7. Sistemas electrónicos que integran la Plataforma Digital Nacional del Sistema Nacional Anticorrupción 159
Ilustración 8. Objetivos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas 161
Ilustración 9. Mecanismos de Prevención e instrumentos de Rendición de Cuentas 162
Ilustración 10. Faltas administrativas de los servidores públicos y actos de particulares vinculados con faltas administrativas 163
Ilustración 11. Sanciones 164
Ilustración 12. Objetivos de la fiscalización de la Cuenta Pública: Evaluación de la Gestión Financiera 166

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Distribución del total de quejas ante la CNDH en las entidades federativas de México, 2014 76
Mapa 2. Distribución del número de recomendaciones de la CNDH en las entidades federativas, 2014 79
Mapa 3. Distribución de los homicidios en las entidades federativas de México, 2014 80
Mapa 4. Distribución de las entidades federativas en México según su participación electoral, 2012 87
Mapa 5. Distribución de las entidades federativas en categorías de pobreza, 2014 89
Mapa 6. Distribución de la vulnerabilidad por ingreso en las entidades federativas, 2014 91
Mapa 7. Distribución de las entidades federativas en categorías del IDH, 2014 96
Mapa 8. Distribución de la esperanza de vida en las entidades federativas, 2014 97
Mapa 9. Distribución de las entidades federativas en categorías según la percepción de corrupción en seguridad pública, 2015 99
Mapa 10. Distribución de las entidades federativas en categorías dadas por el total de observaciones emitidas por la ASF, 2014 108
Mapa 11. Distribución de las entidades federativas según el porcentaje de observaciones de la ASF que suponen daño, 2014 111
Mapa 12. Distribución de las entidades federativas según su promedio en gravedad de observaciones de la ASF, 2014 115

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Entidades federativas consideradas más y menos corruptas, 2011 – 2015. **¡Error! Marcador no definido.**
Tabla 2. entidades según su % de habitantes con alguna carencia social **¡Error! Marcador no definido.**
Tabla 3. Tabla ordinal de las entidades según su porcentaje de habitantes con alguna carencia social 92
Tabla 4. Entidades federativas consideradas más y menos corruptas, 2011 – 2015. 104
Tabla 5. Tipos de Observaciones promovidas por la Auditoria Superior de la Federación como resultado de las auditorías 106

Tabla 6. Tipos de Observaciones promovidas por la Auditoria Superior de la Federación como resultado de las auditorías 114
Tabla 7. Averiguaciones previas iniciadas por la ASF ante la Procuraduría General de la República por delitos cometidos por servidores públicos 117
Tabla 8. Coeficientes de correlación entre percepción de la corrupción y DH para México, 2000 - 2014 125
Tabla 9. Coeficientes de correlación entre corrupción y DH para México, 2000 - 2014 128
Tabla 10. Medidas comunes para aplicar resoluciones relacionadas con la lucha contra la corrupción 144
Tabla 11. Marco constitucional mexicano anticorrupción 149
Tabla 12. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción 153
Tabla 13. Objetivos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción 154
Tabla 14. Facultades, atribuciones y funciones en el Sistema Nacional Anticorrupción 158
Tabla 15. Ley General de Responsabilidades Administrativas 159
Tabla 16. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación 165
Tabla 17. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa 168
.Tabla 18. Tipo de corrupción que interesa combatir (marcada en amarillo) 176

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Irregularidades investigadas y sanciones impuestas por la SFP, 2000 - 2014 **¡Error! Marcador no definido.**
Gráfica 2. Promedio del CPI para los países del MIKTA más Brasil y la India, 2012-2015 73
Gráfica 3. Media del Índice de Empoderamiento para los países de MIKTA más la India y Brasil, 1996 – 2011 74
Gráfica 4. Media del Índice de Integridad Física para los países de MIKTA más Brasil y la India, 1996 – 2011 75
Gráfica 5. Tendencias longitudinales del total de quejas ante la CNDH en entidades federativas seleccionadas, 2000-2014 78
Gráfica 6. Tendencia longitudinal del número de homicidios en entidades federativas seleccionadas, 2000-2014 81
Gráfica 7. Total de quejas por desaparición forzada ante la CNDH por entidad federativa, 2000-2014 83
Gráfica 8. Tendencia longitudinal del número de quejas por desaparición forzada ante la CNDH en entidades seleccionadas, 2000-2014 83
Gráfica 9. Total de quejas por detenciones arbitrarias ante la CNDH por entidad federativa, 2000-2014 84
Gráfica 10. Tendencia longitudinal del número de quejas por detenciones arbitrarias ante la CNDH en entidades seleccionadas, 2000-2014 85
Gráfica 11. Total de quejas por tortura ante la CNDH por entidad federativa, 2000-2014 85
Gráfica 12. Porcentaje medio de habitantes por entidad federativa con carencia por rezago educativo, acceso a servicios de salud o acceso a seguridad social, 2000-2014 93
Gráfica 13. . Porcentaje medio de habitantes por entidad federativa con carencia por calidad de la vivienda, servicios en la vivienda o acceso a alimentación, 2000-2014 93
Gráfica 14. Tendencias longitudinales de la pobreza en las entidades federativas, 2000-2014 95
Gráfica 15. Percepción de corrupción en seguridad pública, 2011 - 2015 99
Gráfica 16. Tendencia longitudinal de la percepción de corrupción en seguridad pública para entidades seleccionadas, 2015 100
Gráfica 17. Percepción de corrupción en administración de justicia, 2011 - 2015 101
Gráfica 18. Percepción de corrupción en impartición de justicia, 2011 - 2015 102
Gráfica 19. Percepción de corrupción en seguridad nacional, 2011 - 2015 103

Gráfica 20. Tendencias longitudinales del total de observaciones emitidas por la ASF en entidades seleccionadas, 2000-2014 109
Gráfica 21. Porcentaje medio de observaciones por presunción de daño de la ASF, 2000-2014 112
Gráfica 22. Índice de gravedad de observaciones de la ASF. Tendencias 116
Gráfica 23. Promedio de gravedad para las observaciones de la ASF, 2000-2014 116
Gráfica 24. Porcentaje de servidores públicos de acuerdo a irregularidades investigadas por la Secretaria de la Función Pública de 2000 a 2014 119
Gráfica 25. Porcentaje de servidores públicos según tipo de sanción recibida de acuerdo con las irregularidades investigadas por la Secretaria de la Función Pública de 2000 a 2014 120
Gráfica 27. Efecto del total de observaciones de la ASF sobre las quejas ante CNDH (ajuste por regresiones locales). 130
Gráfica 28. Efecto del total de observaciones de la ASF sobre las quejas ante CNDH (ajuste por regresiones locales sin la Ciudad de México). 131
Gráfica 29. Efecto del total de observaciones de la ASF sobre el componente de educación del IDH (ajuste por regresiones locales sin Ciudad de México) 132
Gráfica 30. Efecto del promedio de gravedad en observaciones de la ASF sobre los homicidios (ajuste por regresiones locales) 133
Gráfica 31. Efecto de la percepción de corrupción en administración de justicia sobre el total de quejas ante la CNDH (ajuste por regresiones locales sin Ciudad de México). 134
Gráfica 32. Efecto de la percepción de corrupción en seguridad nacional sobre los homicidios (ajuste por regresiones locales) 135
Gráfica 33. Efecto de la percepción de corrupción en impartición de justicia sobre la carencia en acceso a salud (ajuste por regresiones locales) 136

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Obligaciones en materia de derechos humanos 45
Cuadro 3. Síntesis de las tipologías de corrupción 57

ACRÓNIMOS

ASF	Auditoria Superior de la Federación
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación
CPI	Corruption Percepción Index
DESC	Derechos económicos, sociales y culturales
DH	Derechos Humanos
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
ENVIPE	La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública
LFRCF	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
LGRA	Ley General de Responsabilidades Administrativas
LOPGR	Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
MP	Ministerio público
OACNUD	Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos
PGR	Procuraduría General de la República
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SFP	Secretaría de la Función Pública
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
UNDP	United Nations Development Programme

INTRODUCCIÓN

Las democracias en América Latina no han logrado cumplir con la expectativa de mejora en la calidad de vida de las personas. Los estudios sobre calidad democrática ya dedican tiempo y páginas para entender qué es lo que ha sucedido. La palabra "corrupción" comienza a repetirse de forma sistemática. La corrupción es un problema para la democracia porque supone la apropiación privada del poder público, conlleva el desvío de fondos y el uso de relaciones ilegales para ganar licitaciones que tienen el objetivo de generar bienes u ofrecer servicios públicos. Desde la década de los 90, se han realizado estudios mucho más centrados en el análisis del impacto que la corrupción tiene en la economía, en variables relevantes para cualquier democracia como el crecimiento económico o la distribución. Sin embargo, la corrupción no solo afecta a la economía, afecta también a los derechos humanos. En este documento se analiza la relación entre la corrupción y las violaciones a los derechos humanos, la forma en que los actos de corrupción generan violaciones a los derechos humanos.

Los estudios sobre el impacto de la corrupción a los derechos humanos son prácticamente inexistentes. Hay textos que analizan conceptualmente cómo se esperaría que la corrupción genere violaciones a los derechos humanos, pero no acompañan evidencia empírica de tal relación, vaya, son una base interesante para la discusión, pero no sirven para realizar diseños de políticas públicas anticorrupción sustentados en evidencia. Este es el principal objetivo de este estudio: observar empíricamente el impacto de la corrupción sobre las violaciones a derechos humanos.

A partir de este objetivo general, se establecen diversos objetivos específicos: medir la corrupción en México, medir el ejercicio de derechos humanos en México, teorizar sobre la relación causal de la corrupción y los derechos humanos, pensar en futuros estudios sobre esta fuente de violaciones a derechos humanos y, en ellos, reflexionar sobre aspectos clave que debiera tener una política pública anticorrupción.

A partir de estos objetivos específicos se fueron tomando decisiones metodológicas que nos permitieran tener un trabajo empíricamente sólido. Medimos la corrupción considerando cada una de las 32 entidades federativas que integran a México con datos oficiales de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública elaborada por el INEGI, de la Auditoría Superior de la Federación y de la Secretaría de la Función Pública en el periodo del 2000 al 2014.

Medimos el ejercicio de derechos humanos en cada una de las 32 entidades federativas a partir de datos oficiales provenientes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los datos estadísticos de homicidios elaborada por el INEGI, los datos sobre participación electoral diseñados por el INE, datos de averiguaciones previas solicitados a la PGR, así como indicadores económicos y sociales provenientes de CONAPO, CONEVAL e IDH-PNUD. Los derechos humanos fueron medidos para el periodo 2000 al 2014.

Como puede observarse, buena parte del esfuerzo de investigación se puso en la elaboración de una base de datos sólida que, con diversas fuentes, todas oficiales y confiables, nos permitiera tener distintas mediciones tanto de la corrupción como de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales.

Con los datos listos, la segunda fase de la investigación supuso el análisis de las relaciones entre la corrupción y los derechos humanos. Fue necesario desarrollar modelos estadísticos para mirar si efectivamente los cambios en la tendencia de la corrupción tenían un impacto en las diferencias en el ejercicio de los derechos humanos entre el 2000 y el 2014. ¿Qué fue lo que encontramos? ¿Cuál fue el resultado? Eso es lo que el lector puede leer en las próximas páginas.

El documento está conformado por siete secciones. En la primera se desarrolla el marjo teórico sobre el ejercicio de los derechos humanos. En ese acápite se explica cómo se midieron los derechos humanos en este estudio. La segunda sección se dedica al desarrollo teórico de la corrupción: qué es, cuáles son sus distintos niveles y cómo se puede medir la corrupción. En el tercero se reliza una propuesta teórica para explicar por qué la corrupción genera violaciones a los derechos humanos. En el cuarto se explica la

metodología que fue utilizada. En el quinto acápite se presenta la evidencia empírica de la corrupción, el ejercicio de derechos humanos y la relación entres estos dos fenómenos sociales, la forma específica en que la corrupción genera violaciones a los derechos humanos. Considerando el marco de oportunidad en el que se encuentra México, dedicamos la sexta sección al análisis del diseño institucional del Sistema Nacional Anticorrupción. Finalmente, en la última sección desarrollamos unas conclusiones e identificamos algunas áreas de oportunidad para pensar ¿por dónde puede arrancar una estrategia anticorrupción que busque evitar las violaciones a los derechos humanos? Para facilitar la lectura del texto, agregamos una Síntesis Ejecutiva al inicio del documento, así como una recopilación de las propuestas desarrolladas a lo largo del documento que cierran la investigación.

Con este trabajo esperamos abonar un poco a la importante lucha contra la corrupción, pero, especialmente, a generar un México donde más personas puedan efectivamente ejercer sus derechos humanos.

ANTECEDENTES

Como parte de sus actividades de protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los DESCA, la CNDH reconoce la importancia de participar con instituciones de educación superior para coadyuvar en el entendimiento sobre problemáticas contemporáneas que trastocan la dignidad humana, como es el caso de los actos de corrupción.

Sobre este particular fenómeno y sus implicaciones sobre los derechos humanos, en 2013 la entonces Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Navi Pillay, expresó que si había algo claro sobre la corrupción es que ésta mata. Al respecto, las cifras advierten que el dinero robado a través de la corrupción es suficiente para alimentar a las personas que mueren de hambre en el mundo 80 veces.

En ese contexto, la inquietud sobre los efectos de la corrupción se ha vuelto evidente en las agendas de derechos humanos, tanto a nivel internacional como en México. Por tanto, el presente estudio, que deriva del convenio de colaboración suscrito en noviembre de 2016 entre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Universidad Nacional Autónoma de México, a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas, busca brindar una primera aproximación académica al conocimiento acerca del vínculo entre la corrupción y el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos, particularmente los denominados derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). Y con ello, sentar las bases que permitan incidir en mejores prácticas conducentes a una mayor protección de los derechos humanos.

En el recuento de los antecedentes que motivan ampliar las fronteras del conocimiento sobre la corrupción y sus implicaciones en el bienestar de las personas, no puede perder mención las dos reformas constitucionales de la última década, que vigorizaron ambas materias. La primera de ellas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, modificó y adicionó el Capítulo I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con ello, entre otras cuestiones, se sentó la

obligación para todas las autoridades, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

La segunda, promulgada en mayo de 2015, creó el Sistema Nacional Anticorrupción, como instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno, para prevenir, detectar y sancionar los hechos de corrupción.

En el ámbito internacional cabe destacer la *Declaración Mérida "Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: ¿Qué papel tienen las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos?*", aprobada por los *Ombudspersons* de 53 países en el marco de la 12ª Conferencia Internacional del Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, realizada en octubre del 2015. A través de dicho documento, las Instituciones Nacionales de los Derechos Humanos, entre ellas la CNDH, se comprometieron con los gobiernos nacionales y locales y otras instancias interesadas, a proporcionar asesoría para la implementación y medición de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre del 2015, como parte de un plan de acción global a favor de la prosperidad humana.

Asimismo, los organismos nacionales de derechos humanos asumieron, mediante la realización de estudios e investigaciones, el compromiso de responder a las demandas ciudadanas y a las denuncias por violaciones de los derechos humanos en el marco del desarrollo y la implementación de los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), entre ellos el número 16, que convoca a lograr sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible; para lo cual se fija la meta de reducir la corrupción y el soborno en todas sus formas.

En tal virtud, es clara la trascendencia de combatir la corrupción para asegurar la eficacia de las medidas del Estado Mexicano conducentes a brindar cumplimiento a sus obligaciones en materia de derechos humanos. De tal modo que el presente estudio representa una primera exploración hacia la identificación del vínculo teórico y empírico entre dicha problemática y la dignidad humana.

SÍNTESIS EJECUTIVA

ANALISIS DE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

ALGUNAS CIFRAS SOBRE CORRUPCIÓN[4]

La corrupción en México

- México pasó de tener 35 puntos en el Índice de Percepción de la Corrupción en el 2014 y 2015; a 30 en el 2016. Esto supuso una caída de 28 posiciones pasando del lugar 95 al 123 de los 176 países analizados. La caída sucedió justo en los años en que se concretó el Sistema Nacional Anticorrupción.

La percepción de corrupción en las entidades federativas

- Entre el 85 y 95% de la población consideran que la policía es corrupta (ENVIPE, 2011-2015). Encabezan la lista el Estado de México, Tabasco y Tamaulipas. En la punta contraria están Colima, Sonora y Nuevo León.
- Entre el 55 y el 89% de los encuestados consideran que la administración de justicia (policía judicial y ministerio público) es corrupta (ENVIPE, 2011-2015). Descollan la Ciudad y el Estado de México, acompañados por Morelos, y Oaxaca. En el lado contrario tenemos a Zacatecas, Guanajuato, Tamaulipas y Colima.
- Entre el 57 y el 84% de los encuestados consideran que la impartición de justicia (jueces) es corrupta (ENVIPE, 2011-2015). Las entidades federativas que encabezan la lista son: Ciudad, y Estado de México, junto con Oaxaca; al final se encuentran Coahuila, Durango y Zacatecas.
- Dejando fuera a Chihuahua, entre el 14 y el 46% de los encuestados consideran que la seguridad nacional (ejército y marina) es corrupta (ENVIPE,

[4] La base de datos utilizada se puede consultar en el siguiente link: https://www.dropbox.com/s/ayukcwv5dxmhivp/BASE%20DE%20DATOS%20Corrupci%C3%B3n%20y%20DH.xlsx?dl=0

2011-2015). En Chihuahua más del 70% de la población considera que el ejército y la marina son corruptos. Con una caída de 24 puntos, le siguen Morelos, Guanajuato y Durango. En la parte contraria está Nuevo León, Tamaulipas y Zacatecas.

- El Estado y la Ciudad de México junto con Morelos aparecen dentro de los primeros cuatro peores lugares (más percepción de corrupción) en tres de las cuatro mediciones (percepción de la corrupción en seguridad y seguridad nacional, administración y procuración de la justicia). Les sigue Oaxaca con dos de cuatro posibles apariciones.
- Zacatecas aparece dentro de los mejores cuatro lugares (menos corrupción) en tres de cuatro mediciones (percepción de la corrupción en seguridad y seguridad nacional, impartición y procuración de la justicia). Seguida de Tamaulipas y Nuevo León, en dos de cuatro posibles apariciones.

La corrupción en el presupuesto: observaciones de la ASF

- La Ciudad de México acumuló 42,469 observaciones, seguida del Estado de México con 3,657, Veracruz con 3,596, y Jalisco con 3,460 (2000-2014). En el otro extremo de la lista se encuentran Campeche con 1,716 observaciones, Puebla con 1,710 y Colima con 1,216.
- Se observan brincos en la obtención de observaciones a lo largo del tiempo. Por ejemplo, el Estado de México pasó de 20 observaciones en 2003 a 518 en 2006. Veracruz tuvo un aumento de 368% en un solo año, de 2006 a 2007.
- Las entidades federativas que tienen un mayor porcentaje de observaciones que suponen daño patrimonial son: Baja California Sur, Chiapas, Guanajuato, Chihuahua, y Michoacán (2000-2014).
- Las entidades federativas que tienen un menor porcentaje de observaciones que suponen daño patrimonial son: Ciudad de México, Tabasco, Nayarit, Querétaro y Coahuila (2000-2014).

- Sólo en 2014, las entidades federativas que tienen un mayor porcentaje de observaciones que suponen daño patrimonial (más de 39.7%) son: Campeche, Chiapas, Coahuila, Guerrero y Sinaloa.
- Sólo en 2014, las entidades federativas que tienen un menor porcentaje de observaciones que suponen daño patrimonial (menos de 17.6%) son: Colima, Nuevo León, Puebla y Tabasco.

La corrupción en los actos administrativos: las sanciones de la Secretaría de la Función Pública

- Entre el 2000 y el 2014 hubo 124 mil 420 funcionarios sancionados.
- El 43.44% de las irregularidades investigadas es por incumplimiento de declaración de la situación patrimonial. Le sigue la negligencia administrativa con el 37.51%.
- El 3.61% de las irregularidades investigadas es por violación en el procedimiento de contratación; 0.93 por cohecho o extorsión; y 0.01 por violación de derechos humanos.
- El 23.30% de las sanciones impuestas es la amonestación pública, seguida de la amonestación privada con el 21.33%. Esto suma el 44.63% del total de las sanciones.
- El 24.31% de las sanciones impuestas es la suspensión, 17.21% es inhabilitación, y 4.01% es destitución. Estas tres suman el 45.53%

Desafíos para los órganos de investigación de actos de corrupción

- La corrupción se lleva a cabo por mecanismos cada vez más complejos y a través de redes de criminalidad. La ASF y la SFP requieren herramientas de investigación acordes a estas formas de corrupción.

BORDEANDO EL CONCEPTO Y NIVELES DE LA CORRUPCIÓN

Captura o cooptación estatal, tráfico de influencias, conflicto de intereses, negociaciones incompatibles, parcialidad, donación en campañas electorales, malversación de fondos, partidas presupuestarias secretas, fraudes, uso de información privilegiada, enriquecimiento ilícito, soborno, extorsión, arreglos, colusión privada, alteraciones fraudulentas del mercado, especulación financiera con fondos públicos, puerta giratoria, clientelismo, nepotismo, compra de votos, todas estas son actividades que en la literatura se relacionan con alguna idea de corrupción. No hay una, sino múltiples expresiones de la corrupción. El aspecto central de todos los ejemplos de corrupción es que tienen un aire de familia: hay algo que está mal hecho y es reprochable. Este aire de familia lo vamos a recuperar a partir del concepto propuesto por Transparencia Internacional: **la corrupción es el abuso del poder encomendado para el beneficio propio**. Este es el punto reprochable: la apropiación de lo público para fines privados, la pérdida de "publicidad" del gobierno.

No sólo debemos definir qué es la corrupción, sino también cuál es el nivel de corrupción que interesa observar. De la misma forma que no hay una, sino múltiples expresiones de la corrupción, también hay diferentes niveles. Por ejemplo, habrá corrupción que suponga un proceso de captura estatal, es decir, el Estado pierde la capacidad de tomar decisiones autónomas que busquen el bien común y es abiertamente cooptado ya sea por intereses económicos, por bandas criminales (especialmente en el Estado a nivel de entidad federativa o municipio) o por la clase política misma para obtener ventajas personales. En estos casos, la corrupción siempre será cometida por mandos altos, para tener la capacidad de cooptar al Estado. De la misma forma, la corrupción que supone cooptación estatal se puede observar en prácticas aisladas, decisiones específicas, o en lógicas endémicas o estructurales, la totalidad del Estado se mueve bajo lógicas desviadas y corruptas.

También puede suceder que estemos frente a actos de corrupción que no supongan procesos de cooptación estatal, a estos se les conoce como corrupción administrativa. Este tipo de actos pueden ser cometidos por mandos medios, altos y bajos; y también puede tratarse de prácticas aisladas o endémicas (estructurales). La diferencia entre las anteriores y estas no es menor, en la cooptación estatal lo que se pierde es la autonomía del Estado,

en la corrupción administrativa el Estado mantiene autonomía en la toma de decisiones o en el contenido de las políticas y leyes, pero realiza sus procesos (licitaciones, decisiones administrativas, aplicación / no aplicación de leyes) a través de actos corruptos.

Para la construcción de una estrategia anticorrupción, es importante tener claro qué tipo de corrupción es la que se quiere combatir, y en qué nivel de corrupción se realizará el combate. Las decisiones de lucha contra la corrupción serán muy distintas cuando lo que se busca es eliminar una red compleja de criminalidad que genera procesos de cooptación estatal (cuando estamos frente a un Estado cleptocrático), que involucre –por ejemplo- a gobernadores, secretarios o subsecretarios de Estado; que cuando lo que se quiere es desaparecer el pago de sobornos en las licitaciones de una determinada organización. No es que una sea mejor que la otra, sino que las estrategias de combate a la corrupción serán diferentes.

LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

Se suelen construir dos tipos de indicadores para mirar a la corrupción: indicadores de percepción e indicadores objetivos. En la medida que la corrupción es siempre un acto ilegal o, al menos, moralmente reprochable, se comete –como cualquier otro delito, pero especialmente como los delitos sexuales- en la obscuridad, intentando no dejar testigos del acto corrupto cometido. Por ello, las mediciones más comunes son las de percepción de la corrupción, donde se le pregunta a la gente qué tan corrupta percibe X institución. Es necesario complementar –en la medida de lo posible- los indicadores de percepción con indicadores objetivos, es decir, con aquellos que dan cuenta del acto corrupto cometido. Por ejemplo, en lugar de preguntar la percepción, preguntar si la persona estuvo involucrada en algún acto de corrupción.

En el informe se construyeron indicadores tanto de percepción como objetivos para mirar la corrupción de todas las entidades federativas entre el 2000 y el 2014. Los indicadores de percepción provienen de la ENVIPE (2011-2015). En específico de la percepción de corrupción en seguridad (policías municipales, estatales y federales); en

impartición de justicia (policía ministerial o judicial y ministerios públicos); en administración de justicia (jueces); y en seguridad nacional (militares y marina). Los indicadores objetivos se construyeron a partir del trabajo realizado por dos organizaciones estatales: la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública. En la primera, se trabajó con la totalidad de las observaciones emitidas a cada una de las entidades federativas. Además, se trabajó por separado con aquellas observaciones que suponen daño patrimonial. Respecto a la segunda, se recuperaron el tipo de irregularidades sancionadas, el tipo de sanciones y el total de personas sancionadas por cada entidad federativa. Enseguida algunos hallazgos.

Ausencia de indicadores oficiales de corrupción

Lamentablemente México no cuenta con indicadores oficiales de percepción y objetivos de medición de la corrupción. Es importante que el país tenga cifras oficiales sobre esta temática.

Comencemos por la situación general de México respecto a la corrupción. Mientras que en el 2014 y 2015 México había obtenido 35 de 100 puntos posibles en el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional[5] ocupando el lugar 95 de 176 en el 2015; en el 2016 obtuvo 30 puntos cayendo a la posición 123 de 176 países analizados. Lo más grave es que esto sucedió justo en los años en que se estaba discutiendo y concretando el Sistema Nacional Anticorrupción.

En relación con la percepción de la corrupción en seguridad pública (policía municipal, estatal y federal), entre el 85 y 95% de la población consideran que la policía es corrupta. Encabezan la lista el Estado de México, Tabasco y Tamaulipas. En la punta contraria están Colima, Sonora y Nuevo León (ENVIPE, 2011-2015). Con mejores números aparece la administración de la justicia (policía judicial y ministerio público), donde entre el 55 y el 89% de los encuestados consideran que se cometen actos de corrupción. Es

[5] En este índice el 0 significa mayor corrupción, el 100 menor corrupción. Los países mejor posicionados (menos corruptos) en el 2016 fueron Dinamarca y Nueva Zelanda con 90 puntos; el peor posicionado fue Somalia con 10.

interesante que, en términos generales, se considere menos corruptos a estos órganos con respecto a los policías. Aun así, los porcentajes son muy altos. Descollan la Ciudad y el Estado de México, acompañados por Morelos, y Oaxaca. En el lado contrario tenemos a Zacatecas, Guanajuato, Tamaulipas y Colima (ENVIPE, 2011-2015). Muy cerca de estos rangos tenemos a la percepción de corrupción en la impartición de justicia (jueces), la cual va de 57 al 84%. Las entidades federativas que encabezan la lista son, nuevamente, Ciudad, y Estado de México, junto con Oaxaca; al final se encuentran Coahuila, Durango y Zacatecas que son percibidas como las menos corruptas (ENVIPE, 2011-2015). La última medición de percepción considera a la seguridad nacional (ejército y marina). El aspecto a subrayar en este último es que, sin considerar a Chihuahua, hay una caída relevante de la percepción de corrupción, el indicador va de 14 a 46% de personas que consideran que estos cuerpos son corruptos. Claramente resalta Chihuahua donde más del 70% de la población considera que el ejército y la marina son corruptos. Le sigue, con una caída de 24 puntos, Morelos, Guanajuato y Durango. En la parte contraria de la medición tenemos a Nuevo León, Tamaulipas y Zacatecas, quienes perciben menor corrupción en estos órganos. También es interesante que sean dos entidades norteñas y vecinas las que abren y cierran la medición: Chihuahua y Nuevo León.

Si miramos las entidades federativas que aparecen en más ocasiones entre las peor posicionadas (donde hay mayor percepción de corrupción) en cada uno de los cuatro indicadores construidos, encontramos que el Estado y la Ciudad de México junto con Morelos aparecen en tres de las cuatro mediciones dentro de los peores cuatro lugares. Les sigue Oaxaca con dos apariciones de cuatro posibles. Por el otro lado, se registran como las que tienen menor percepción de la corrupción Zacatecas en tres de cuatro casos, seguida de Tamaulipas y Nuevo León, en dos de cuatro posibles apariciones.

Entidades federativas consideradas más y menos corruptas, 2011 – 2015.

LUGARES	SEGURIDAD PÚBLICA	IMPARTICIÓN DE JUSTICIA	ADMINIST. DE JUSTICIA	SEGURIDAD NACIONAL
Primero + corrupto	Estado de México	Ciudad de México	Ciudad de México	Chihuahua
Segundo + corrupto	Tabasco	Estado de México	Estado de México	Morelos
Tercero + corrupto	Tamaulipas	Oaxaca	Morelos	Guanajuato
Cuarto + corrupto	Ciudad de México	Morelos	Oaxaca	Durango
Antepenúltimo	Nuevo León	Zacatecas	Tamaulipas	Zacatecas
Penúltimo	Sonora	Durango	Guanajuato	Tamaulipas
Último	Colima	Coahuila	Zacatecas	Nuevo León

Fuente.- Elaboración propia con datos de la ENVIPE.

Entidades con mayor y menor percepción de corrupción.

A partir de los hallazgos en materia de percepción de la corrupción, vale la pena tener en mente al Estado y la Ciudad de México junto con Morelos y Oaxaca como las entidades con una mayor percepción de corrupción para posibles estudios de caso. En el lado contrario están Zacatecas, Tamaulipas y Nuevo León como las entidades con una menor percepción de corrupción. En estas últimas entidades se pueden pensar en la búsqueda de buenas prácticas.

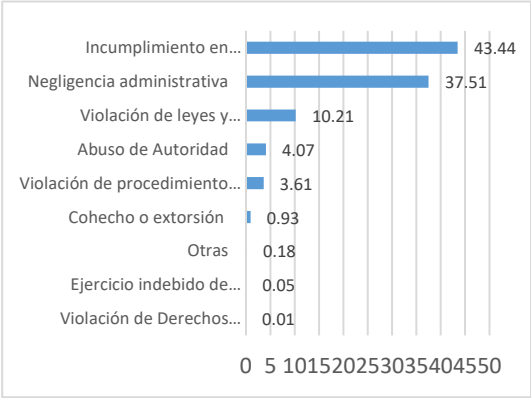
En el análisis de las observaciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación también encontramos hallazgos interesantes. Entre el 2000 y el 2014, la Ciudad de México acumuló 42,469 observaciones. Le siguen el Estado de México con 3,657, Veracruz con 3,596, y Jalisco con 3,460. En el otro extremo de la lista se encuentran Campeche con 1,716 observaciones, Puebla con 1,710 y Colima con 1,216. No hay tendencias claras a lo largo de estos años, por el contrario, se pueden encontrar fuertes cambios. Por ejemplo, el Estado de México pasó de 20 observaciones en 2003 a 518 en 2006; mientras que Veracruz tuvo un aumento de 368% en un solo año, de 2006 a 2007.

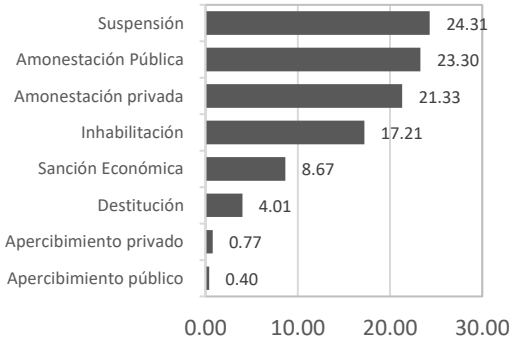
Si consideramos sólo las observaciones relacionadas con presunto daño patrimonial, las cosas cambian. En el mismo periodo, las entidades federativas que tienen el mayor

porcentaje de observaciones que suponen daño patrimonial son Baja California Sur, Chiapas, Guanajuato, Chihuahua, Michoacán. Las que tienen el menor porcentaje de observaciones que suponen daño patrimonial son la Ciudad de México, Tabasco, Nayarit, Querétaro y Coahuila. Sólo en el 2014 (último año de medición), los estados en la categoría que implica mayor corrupción (más de 39.7% de observaciones que presumen daño patrimonial) son: Campeche, Chiapas, Coahuila, Guerrero y Sinaloa. En el extremo contrario, con menos de 17.6% de observaciones por presunción de daño, están la Ciudad de México, Nuevo León, Puebla y Tabasco.

En lo que hace a los indicadores construidos a partir del trabajo realizado por la Secretaría de la Función Pública, tenemos que el total de casos de servidores públicos sancionados fue de 124 mil 420 entre el 2000 y el 2014. Sin embargo, los únicos dos datos que podemos conocer de estas sanciones son el tipo de irregularidades investigadas y el tipo de sanción recibida. Lamentablemente no contamos con información desagregada por entidad federativa de estos indicadores. El 43.44% de las irregularidades investigadas es por incumplimiento de declaración de la situación patrimonial. Le sigue la negligencia administrativa con el 37.51%. El 3.61% de las irregularidades investigadas es por violación en el procedimiento de contratación; 0.93 por cohecho o extorsión; y 0.01 por violación de derechos humanos. El 23.30% de las sanciones impuestas es la amonestación pública, seguida de la amonestación privada con el 21.33%. Esto suma el 44.63% del total de las sanciones. El 24.31% de las sanciones impuestas es la suspensión, 17.21% es inhabilitación, y 4.01% es destitución. Estas tres suman el 45.53%

Irregularidades investigadas y sanciones impuestas por la SFP, 2000 - 2014





Fuente**:** Elaboracion propia con información suministrada por la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaria de la Función Pública mediante sistema INFOMEX, petición con folio 0002700091116 del 29 de junio de 2016. La información suministrada no incluye la variable entidad federativa.

LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

ALGUNAS CIFRAS SOBRE DERECHOS HUMANOS[6]

México respecto al mundo

- México, respecto a sus principales competidores, se encuentra por debajo de Australia, Brasil y Corea del Sur, pero por encima de la India, Turquía e Indonesia en el promedio del índice de empoderamiento (1996 – 2011).
- México, respecto a sus principales competidores, se encuentra por debajo de Australia, Corea del Sur, y Brasil pero por encima de la Turquía, Indonesia y la India en el promedio del índice de integridad personal (1996 – 2011).
- En el promedio del índice de integridad personal (1996 – 2011), México ocupa el penúltimo lugar en América Latina. Por debajo sólo está Colombia. Inmediatamente arriba de México están Venezuela, Brasil y Cuba. Los mejores tres países son Uruguay, Costa Rica y Panamá.

Indicadores de violaciones a derechos civiles en las entidades federativas

- El Estado de México encabeza la lista de **homicidios** (2,918) en 2014. Le siguen con más de 1,727 muertes Chihuahua y Guerrero. Estas dos últimas encabezan la lista del porcentaje que representan los homicidios respecto del total de muertes violentas, con 56% y 47% respectivamente.
- Las entidades con la media más baja de **homicidios** son Aguascalientes, Yucatán y Baja California Sur entre el 2000 y el 2014. En estas entidades las muertes por homicidio representan menos del 10% de las muertes violentas.
- Cinco entidades concentran el 53% de las quejas ante la CNDH de **desaparición forzada**: Chihuahua, Tamaulipas, Michoacán, Coahuila y

[6] La base de datos utilizada se puede consultar en el siguiente link: https://www.dropbox.com/s/ayukcwv5dxmhivp/BASE%20DE%20DATOS%20Corrupci%C3%B3n%20y%20DH.xlsx?dl=0

Guerrero (2000-2014). La mayor parte de todas estas quejas fueron registradas entre 2008 y 2012.

- Veracruz encabeza la lista de averiguaciones previas por **desaparición forzada** con 54, seguido de Tamaulipas con 35, Chihuahua con 29 y Coahuila con 25. Estas cuatro entidades concentran el 68% de las averiguaciones previas por desaparición forzada.
- Las entidades federativas que tienen el mayor número de quejas ante la CNDH por **detenciones arbitrarias** son: Ciudad de México, Michoacán, Chihuahua, Veracruz, Tamaulipas y Guerrero.
- Las cinco entidades que encabezan la lista de quejas ante la CNDH por **tortura** son: Chihuahua, Michoacán, Guerrero, Baja California y Veracruz. Estas entidades concentran el 47% de las quejas.

Indicadores de violaciones a derechos económicos y sociales en las entidades federativas

- El mayor nivel de **pobreza** medida por el CONEVAL se concentra en cuatro estados vecinos del sur: Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla.
- El menor nivel de pobreza se ubica en cinco entidades federativas en dos sectores del norte: Nuevo León y Coahuila, por un lado, Sonora, Baja California y Baja California Sur por el otro.
- La distribución de pobreza se repite en el índice de desarrollo humano y en indicadores como la esperanza de vida al nacer.
- Respecto de las seis carencias sociales medidas por el CONEVAL, repiten en alguno de los tres últimos lugares: Guerrero en 5 de 6 carencias; Chiapas y Oaxaca en 4 de 6 carencias; Michoacán en 3 de 6 carencias.
- Respecto de las seis carencias sociales medidas por el CONEVAL, repiten en alguno de los tres últimos lugares: Coahuila en 4 de 6 carencias; Nuevo León y la Ciudad de México en 3 de 6 carencias.

- La carencia por seguridad social es la de mayor prevalencia en todas las entidades del país.

MIDIENDO A LOS DERECHOS HUMANOS

No nos detendremos a realizar una larga (y casi nunca acabada) disertación sobre qué son los derechos humanos. Los derechos humanos son aquellos reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En cambio, es importante subrayar que en el estudio se dio preferencia a medir el ejercicio de los derechos: más allá de leyes, políticas públicas y presupuestos, ¿las personas ejercen sus derechos? La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos llama a este tipo de indicadores de resultado; desde la evaluación de políticas públicas estaríamos mirando el impacto en la población.

Cada derecho humano se encuentra integrado a veces por decenas, podrían ser hasta cientos de obligaciones a cargo del Estado. Por ejemplo, el derecho a la salud se desagrega en varios componentes como el acceso a médicos, acceso a medicinas, acceso a infraestructura hospitalaria, por mencionar algunos. Y en cada uno de esos componentes habrá obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover el acceso a medicinas, médicos e infraestructura; y además debe hacerlo velando por que se cumplan esas obligaciones de acuerdo con los criterios de aceptabilidad, accesibilidad, calidad y disponibilidad. Si quisiéramos mirar el derecho a la salud en su totalidad, tendríamos que establecer un indicador para cada uno de estos aspectos, hecho que se antoja complicado. Por ende, el estudio de los derechos humanos se realiza a través de *proxys,* es decir, con aquella información que es la más cercana a lo que objetivamente queremos mirar.

Para mirar a los derechos humanos usaremos cuatro distintos grupos de indicadores. En el primer grupo están aquellos que dan cuenta de los derechos humanos en general, pero respecto de los cuales no podemos decir nada de un derecho en particular (salud, educación, vivienda, integridad personal). En este marco están el total de quejas

presentadas ante la CNDH y el total de recomendaciones emitidas por el mismo órgano[7]. En el segundo grupo están los indicadores que nos permiten decir algo de los derechos civiles. Entre ellos se encuentran las defunciones por homicidio, el porcentaje de muertes por homicidio con respecto al total de muertes violentas, el total de quejas presentadas ante la CNDH por desaparición forzada, detenciones arbitrarias, y tortura; y el total de averiguaciones previas por el delito de desaparición forzada ante la PGR. El tercer tipo de indicadores son los que nos permiten decir algo sobre los derechos políticos, específicamente usamos la participación electoral en las elecciones federales. Finalmente, el cuarto grupo de indicadores es el que da cuenta de los derechos económicos y sociales. Entre ellos están: la mortalidad infantil, la esperanza de vida al nacer, el conjunto de indicadores creados en el marco del Índice de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD, y el conjunto de indicadores sobre pobreza y carencias sociales elaborados por el CONEVAL.

Construcción de indicadores e índices oficiales de derechos humanos

Si bien diferentes órganos estatales elaboran indicadores que pueden ser utilizados para mirar a los derechos humanos, México no cuenta con indicadores e índices oficiales de derechos humanos. Ninguna institución oficial se ha dado a la tarea de conformar indicadores que permitan integrar un índice para medir derechos, y replicar esas mediciones a lo largo del tiempo ya sea por municipio, por entidad federativa y/o a nivel nacional. En la medida que se cuente con esta información, se podrán construir líneas base para hacer diagnósticos sólidos sobre cuál es la situación en la que se encuentra México; y hacer evaluaciones de impacto para determinar si las políticas públicas, leyes, presupuestos, sentencias y demás acciones gubernamentales están logrando los impactos buscados en los derechos.

[7] No es necesario ni deseable que existe una correlación entre las quejas y las recomendaciones de la CNDH, ya que existen otros mecanismos para la solución de los conflictos. Por ende, no todas las quejas necesariamente concluyen con una recomendación.

LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

Veamos primero cómo se encuentra México con respecto a quienes podrían ser sus principales competidores: Indonesia, Korea del Sur, Turquía, Australia (que junto con México integran el MIKTA), más la India y Brasil. La primera comparación la realizamos a partir del índice de empoderamiento[8] desarrollado por CIRI, Human Rigths Data Project (1996 – 2011). Australia, Brasil y Korea ocupan los primeros tres puestos, en los últimos lugares están Indonesia, Turquía y la India. México se encuentra justo en medio de la tabla.

Hicimos los mismo con el índice de integridad física[9]. La distribución es exactamente la misma, los primeros tres lugares son para Australia, Corea y Brasil. Los tres últimos son para la India, Indonesia y Turquía. México nuevamente está en el medio de la tabla. Sin embargo, si en este mismo índice miramos las posiciones que ocupan los países en América Latina, México está en penúltimo lugar. De la región, el único país que está por debajo de México es Colombia. Arriba de México se encuentra Venezuela, Brasil y Cuba. Los mejores tres ubicados de la región son Uruguay, Costa Rica y Panamá.

Veamos ahora indicadores específicos para mirar los derechos humanos en las entidades federativas. Uno de los más utilizados para mirar tanto derechos civiles (en particular el derecho a la vida) como para medir el nivel de violencia son los **homicidios**. Considerando sólo el 2014, el Estado de México es la entidad con el mayor número de homicidios: 2,918. Le siguen con más de 1,727 muertes Chihuahua y Guerrero. Sin embargo, si lo que miramos es el porcentaje que representan los homicidios respecto del total de muertes violentas, Chihuahua y Guerrero son las entidades que encabezan la lista con 56% y 47% respectivamente. Por el otro lado, las entidades que presentan los números más bajos de homicidios en el periodo (2000-2014) son Aguascalientes, Yucatán y Baja California Sur. Más importante aún, este indicador se mantuvo relativamente constante durante este periodo, no hubo grandes cambios en estas entidades. Coincide además que, en ellas, las muertes por homicidio representan menos del 10% de las muertes violentas.

---

[8] Este índice incluye a los derechos de libertad de expresión, de religión, de tránsito, de entrada y salida del país, los derechos de reunión y asociación, a la autodeterminación electoral, y laborales.

[9] En este índice se miden las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición, la tortura y los prisioneros políticos.

Otro de los principales problemas que aquejan los derechos civiles en México son las **desapariciones**. Para mirar este fenómeno utilizamos las quejas presentadas ante la CNDH en cada una de las entidades federativas. La mayor parte de todas las quejas fueron registradas entre 2008 y 2012. Cinco entidades concentran el 53% de las quejas: Chihuahua, Tamaulipas, Michoacán, Coahuila y Guerrero. Tal concentración espacial y temporal de las quejas por desaparición forzada coincide además con años y entidades que estaban siendo afectadas por la guerra contra el crimen organizado. Miramos también las averiguaciones previas iniciadas por desaparición forzada en cada entidad. Veracruz encabeza la lista con 54 averiguaciones, seguido de los estados que ya habíamos identificado como los más afectados: Tamaulipas con 35, Chihuahua con 29 y Coahuila con 25. Estas cuatro entidades concentran el 68% de las averiguaciones previas por desaparición.

En relación con los **derechos económicos y sociales**, sucede algo semejante que con las violaciones a derechos civiles: es fácil identificar lógicas y procesos regionales. En la medición del 2014, aparecen claramente cuatro estados vecinos en el sur del país agrupados en la categoría más alta: Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla. En contraste, en el norte tenemos las cinco entidades federativas con menor pobreza, aunque divididas en dos subregiones distintas del norte: Nuevo León y Coahuila, por un lado; y Sonora, Baja California y Baja California Sur, por el otro. Mientras que en las entidades del norte hay menos de una tercera parte de la población en pobreza, en los estados peor clasificados del sur más de dos terceras partes de los habitantes se encuentran en esta condición.

Estos procesos regionales que dividen al norte y al sur también se encuentran presentes en el análisis de las carencias sociales medidas por el CONEVAL. En la siguiente tabla se presentan las entidades federativas que ocupan los primeros tres y los últimos tres lugares por cada carencia social. Los estados que ocupan los últimos lugares son los del sur, mientras que los primeros lugares están ocupados por las entidades del norte, más la Ciudad de México. En específico, Guerrero está mal posicionado en cinco de seis carencias; Chiapas y Oaxaca están mal en cuatro de seis; y Michoacán aparece en tres de seis. En el otro extremo, Coahuila aparece bien posicionada en cuatro de seis carencias sociales;

Nuevo León y la Ciudad de México en tres de seis. Finalmente es importante resaltar la carencia por seguridad social es la de mayor prevalencia en todas las entidades del país.

Tabla de entidades según su % de habitantes con alguna carencia social

	Rezago educativo	Acceso a servicios de salud	Acceso a seguridad social	Calidad de la vivienda	Servicios en la vivienda	Acceso a aliment.
Último	Chiapas	Puebla	Chiapas	Guerrero	Oaxaca	Guerrero
Penúltimo	Mich.	Mich.	Guerrero	Chiapas	Guerrero	Tabasco
Antepenúltimo	Oaxaca	Guerrero	Oaxaca	Oaxaca	Chiapas	Mich.
Tercero	N. León	Coahuila	Sonora	Ags.	C. de M.	Baja Cal.
Segundo	Coahuila	Camp.	N. León	C. de M.	Colima	Tams.
Primero	C. de M.	Colima	Coahuila	Coahuila	Ags.	N. León

Fuente: elaboración propia con información de CONEVAL.

Estudio comparativo sobre las experiencias de la vulnerabilidad en el norte y en el sur del país

El panorama que emerge de la exploración de los datos sobre el ejercicio de los derechos económicos y sociales en el país está marcado por la oposición de dos polos o grupos de entidades en el norte y en el sur. A partir de las comparaciones que realizamos de la información empírica disponible, se sugieren dos modelos muy distintos de vulnerabilidad. En el sur hay una alta prevalencia de la pobreza multidimensional que resulta de tener al menos una carencia social y un ingreso por debajo de la línea de bienestar. En el norte del país encontramos una proporción considerable de personas con un ingreso insuficiente para alcanzar el bienestar económico, pero que no enfrentan las carencias sociales definidas por CONEVAL. Podría explorarse en un futuro las causas específicas de estas diferencias (tal vez el gasto social de gobierno) y sus consecuencias sobre otros aspectos de la ciudadanía que viven las personas.

RELACIÓN ENTRE CORRUPCIÓN Y DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

DATOS DE RELACIONES ENTRE CORRUPCIÓN Y DERECHOS HUMANOS[10]

Correlación entre percepción de corrupción y violaciones a DH.

- En 6 de 8 posibles combinaciones (75%) hay correlación entre los índices de percepción de la corrupción (seguridad y seguridad nacional; administración e impartición de justicia) con los indicadores generales de derechos humanos (total de quejas y recomendaciones de la CNDH).
- A mayor percepción de corrupción en la administración de justicia (MP y policías judiciales), mayor recepción de quejas por la CNDH. Este indicador tiene relación con 3 de los 4 índices de percepción de la corrupción.
- El derecho a la salud es uno de los que tiene el nivel más alto de correlación con la corrupción. El acceso a la salud tiene una correlación alta con tres de los cuatro indicadores de percepción de la corrupción. La mortalidad infantil correlaciona con los cuatro. Y la esperanza de vida al nacer correlaciona con dos. A mayor percepción de la corrupción, más población sin acceso a la salud, más mortalidad infantil y menos esperanza de vida al nacer.
- Hay correlación en 20 de las 52 posibles combinaciones (38.4%) entre los indicadores derechos económicos y sociales y los de percepción de la corrupción.
- Hay correlación en 6 de las 28 posibles combinaciones (21.4%) entre los indicadores de derechos civiles y políticos y los de percepción de la corrupción.

[10] La metodología utilizada se explica en el punto 4 del Informe. Para conocer la base de datos y el sustento técnico-metodológico se los hallazgos se puede consultar el siguiente link: https://www.dropbox.com/sh/1l873zimud7d4aa/AADAhDjPk98O6Jzv60jUHw3Za?dl=0

Correlación entre corrupción objetiva y violaciones a los DH

- Los homicidios correlacionan con todos los indicadores de corrupción. A más observaciones de la ASF, mayor gravedad en éstas, o más servidores públicos sancionados (a mayor corrupción), más homicidios (más violaciones a derechos humanos). La correlación más alta se dio con los servidores públicos sancionados.
- Las quejas por detención arbitraria correlacionan con los cinco indicadores de corrupción objetiva. A más corrupción, más quejas por detención arbitraria.
- El total de recomendaciones, el valor global del IDH, el factor de educación del IDH, el índice de rezago educativo del CONEVAL, y la mortalidad infantil correlacionaron con 4 de los 5 indicadores de corrupción. A mayor corrupción medida con los indicadores de la ASF y la SFP, más recomendaciones de la CNDH, menos valor global del IDH, menos acceso a la educación, más rezago educativo y mayor mortalidad infantil.
- El total de quejas de la CNDH y el acceso a la salud (CONEVAL) correlacionan con 3 de los 5 indicadores de corrupción. El total de quejas tiene un nivel muy alto de correlación. A más corrupción, más quejas ante la CNDH y más personas sin acceso a la salud.
- Se observan 34 correlaciones de 65 posibles combinaciones (52.3%) con los derechos económicos y sociales; 20 de 35 posibles casos en los derechos civiles y políticos (57.1%); y 7 de 10 en los indicadores generales de DH (70%).

DE LA CORRUPCIÓN A LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS

Hay varias formas en que la corrupción puede desembocar en violaciones a los derechos humanos. La primera relación entre la corrupción y la violación a los derechos humanos es la solicitud de sobornos como condición el acceso a los derechos, ya sea el acceso a la justicia o, en general, a los servicios públicos. La segunda relación es el pago de sobornos para realizar acciones que debieran estar prohibidas y que son abiertamente violatorias a los derechos. Casos como el pago de un soborno a un supervisor de condiciones laborales, o a un evaluador de impacto de una obra de infraestructura son ejemplos de esta segunda relación. La tercera forma en que la corrupción genera violaciones a los derechos humanos se da cuando los actos de corrupción tienen como consecuencia la disminución de los recursos públicos y, por ende, se tendrán menos bienes y peores servicios que abiertamente transgreden las obligaciones de protección, garantía y promoción de todos los derechos; así como las obligaciones de progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles. La disminución de recursos públicos se puede dar por medio del desvío o malversación de los mismos; o a través de la solicitud del pago sobornos en la adjudicación de compra de bienes o prestación de servicios públicos, lo que genera sobreprecios u otro tipo de cargas en la calidad de los procesos de adquisición de bienes o servicios. Finalmente, la cuarta relación entre corrupción y la violación a derechos humanos sucede cuando estamos frente a la captura estatal. Lo que sucede en estos casos es la distorsión de los procesos de diseño de las políticas públicas generando la privatización de lo público y, por ende, el incumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado en materia de derechos humanos.

Realizamos un análisis estadístico para mirar el impacto que los indicadores de percepción y de corrupción objetiva tienen sobre los indicadores de derechos civiles, políticos, económicos y sociales. Respecto a los indicadores de percepción de la corrupción (seguridad, seguridad nacional, administración e impartición de justicia), en 6 de 8 posibles combinaciones (75%) hay correlación entre estos indicadores con las mediciones generales de derechos humanos (total de quejas y recomendaciones de la CNDH). En específico, hay

una correlación alta entre la percepción de corrupción en la administración de justicia (MP y policías judiciales), con la recepción de quejas por la CNDH.

El derecho a la salud es uno de los que tiene el nivel más alto de correlación con la percepción de la corrupción, tiene una correlación alta con tres de los cuatro indicadores. Por su parte, la mortalidad infantil correlaciona con los cuatro indicadores de percepción de la corrupción; y la esperanza de vida al nacer correlaciona con dos. Esta coincidencia estadística debe leerse de la siguiente manera: a mayor percepción de la corrupción, más población sin acceso a la salud, más mortalidad infantil y menos esperanza de vida al nacer.

En total se encontraron correlaciones en 20 de las 52 posibles combinaciones (38.4%) entre los indicadores derechos económicos y sociales y los de percepción de la corrupción. Mientras que hay correlaciones en 6 de las 28 posibles combinaciones (21.4%) entre los indicadores de derechos civiles y políticos y los de percepción de la corrupción.

En lo que hace a los indicadores de **corrupción objetiva y las violaciones a los DH,** los homicidios correlacionan con todos los indicadores de corrupción objetiva: a más observaciones de la ASF, mayor gravedad en éstas, o más servidores públicos sancionados (a mayor corrupción), más homicidios (más violaciones a derechos humanos). La correlación más alta se dio con los servidores públicos sancionados. En la misma situación se encuentran las quejas por detención arbitraria, que también correlacionan con los cinco indicadores de corrupción objetiva: a más corrupción, más quejas por detención arbitraria.

El total de recomendaciones, el valor global del IDH, el factor de educación del IDH, el índice de rezago educativo del CONEVAL, y la mortalidad infantil correlacionaron con 4 de los 5 indicadores de corrupción. Estos resultados estadísticos deben leerse de la siguiente forma: a mayor corrupción medida con los indicadores de la ASF y la SFP, más recomendaciones de la CNDH, menos valor global del IDH, menos acceso a la educación, más rezago educativo y mayor mortalidad infantil.

Otros indicadores de derechos humanos que siguen teniendo una estrecha relación con la corrupción, aunque no tan fuerte como en los casos anteriores, son el total de quejas de la CNDH y el acceso a la salud (CONEVAL). Estos dos indicadores correlacionan con 3 de

los 5 indicadores de corrupción objetiva. En especial, el total de quejas tiene un nivel muy alto de correlación. Estos resultados significan que: a más corrupción, más quejas ante la CNDH y más personas sin acceso a la salud.

En total, en las correlaciones realizadas con los indicadores de corrupción objetiva se observan 34 correlaciones de 65 posibles combinaciones (52.3%) con los derechos económicos y sociales; 20 de 35 posibles casos en los derechos civiles y políticos (57.1%); y 7 de 10 en los indicadores generales de DH (70%).

Habrá casos en que el impacto de la corrupción sobre la violación a los derechos humanos es constante. Por ejemplo, utilizando el método estadístico de las regresiones locales, vimos que el impacto de la corrupción medido con el índice de gravedad de las observaciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación se mantiene siempre constante sobre los homicidios. A mayor gravedad de las observaciones, mayor el número de homicidios. Sin embargo, puede suceder que el impacto de la corrupción en las violaciones a los derechos humanos no siempre sea constante. Hay casos en donde se observa un impacto más pronunciado y momentos en donde el impacto disminuye o desaparece: estaríamos frente a la presencia de umbrales y rendimientos decrecientes. Por ejemplo, cuando miramos la relación entre el total de observaciones emitidas por la ASF con respecto al componente de educación del Índice de Desarrollo Humano vemos que hay dos momentos. Cuando hay pocas observaciones, no hay ninguna relación entre este indicador y el componente de educación, no hay ninguna afectación ni para bien ni para mal. En cambio, cuando se traspasa el umbral de las doscientas observaciones de la Auditoría Superior de la Federación, la corrupción afecta negativamente al componente de educación. Más aún, conforme más observaciones se presenten, mayor es el nivel de afectación.

Este mismo efecto lo encontramos cuando miramos con regresiones locales la relación entre la percepción de corrupción en la administración de justicia (policía judicial y MP) y un indicador general de derechos, las quejas ante la CNDH. Mientras que la percepción de la corrupción se mantiene de 0 a 75% de las personas encuestadas, no hay ninguna relación entre la corrupción (medida con este indicador) y los derechos humanos

(medidos con el indicador de quejas ante la CNDH). Pero cuando la percepción rebasa el 76%, el impacto de la percepción de la corrupción sobre la recepción de quejas es muy alto.

Los umbrales observados en los últimos dos casos nos están diciendo algo importante: cuando la corrupción está relativamente controlada (menos de 200 observaciones, menos del 75% de personas que perciben corrupción en la administración de justicia), son otros los aspectos que impactan en los derechos humanos (medidos como componente de educación del IDH o quejas ante la CNDH). Pero cuando la corrupción crece y rebasa ciertos umbrales, ahí el impacto sobre las violaciones a derechos humanos se magnifica.

Realizar un estudio cualitativo para identificar procesos

En el estudio se realizó un análisis macro con datos cuantitativos y a través de pruebas estadísticas. Para conocer con mayor precisión los mecanismos causales a través de los cuáles los actos de corrupción generan violaciones a los derechos humanos, es relevante realizar un estudio de caso en el terreno.

¿QUÉ HACER FRENTE A LA RELACIÓN ENTRE LA CORRUPCIÓN Y LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS?

Interesa combatir a la corrupción no sólo porque sea mala en sí misma, sino porque genera violaciones a derechos humanos. Este es el punto de partida en este informe. Es necesario que cada vez más los órganos especializados en la defensa y protección de los derechos humanos den cuenta de esta relación, de la corrupción como uno más de los factores que pueden generar violaciones a los derechos. Esto no quiere decir que dichos órganos se hagan cargo de la lucha contra la corrupción. Existen órganos especializados en ello, más aún, en México es todavía reciente la aparición del Sistema Nacional Anticorrupción. En cambio, lo que sí puede hacerse es dar cuenta de cómo la corrupción genera violaciones a derechos humanos por medio de las herramientas que los propios órganos de protección de los derechos humanos ya tienen. Un ejemplo de ello es la Corte Interamericana de Derechos Humanos que en sentencias específicas ya comienza a analizar el papel de la corrupción como una más de las posibles violaciones estructurales[11].

Incorporar criterios y marcos analíticos de lucha contra la corrupción en los informes anuales y especiales elaborados por la CNDH y las comisiones estatales

Esto implica generar capacidades metodológicas que permitan establecer hipótesis, preguntas y análisis de casos de violaciones a derechos humanos en donde se relaciones de forma clara y directa a la corrupción como mecanismo de violaciones a derechos humanos.

Lo primero que debe hacer cualquier estrategia de lucha contra la corrupción es responder las siguientes preguntas:

1) ¿Qué tipo de violaciones a derechos humanos se busca evitar?

[11] Se puede analizar la sentencia *Marcel Reyes y otros vs. Chile,* así como el texto de Nash, 2014.

2) ¿Cuál es el contexto en donde opera la relación entre la corrupción y los derechos humanos?

3) ¿Qué tipo de corrupción se busca combatir (diferencia conceptual)?

De la respuesta a cada una de estas preguntas dependerán los elementos de la estrategia anticorrupción que deba elaborarse. En cualquier caso, dicha política necesariamente debe partir de un diagnóstico donde se identifiquen con toda claridad los procesos y estructuras que dan paso a las prácticas de corrupción, porque debe ser en ellos en donde se debe incidir.

La lucha contra la corrupción tiene un problema específico inherente a todos los mecanismos de rendición de cuentas: difícilmente los gobiernos admitirán ser controlados. Es relevante tener clara esta perspectiva realista del control en la lucha contra la corrupción, ya que nos ayuda a establecer un presupuesto: la relación entre los organismos de *accountability* y el gobierno es tensa. Por ende, es muy importante que el órgano controlador tenga tanto la competencia legal necesaria (problema jurídico y de diseño institucional), como el poder político suficiente para ejercer el control (problema fáctico a partir de quiénes son los titulares de cada órgano y qué nivel de desgaste político existe).

La tensión entre los órganos controlador y controlado no será siempre igual, dependerá del tipo de política anticorrupción que se desee establecer. Por ejemplo, si la política anticorrupción tiene como objetivo los mandos bajos a partir de sobornos realizados de forma aislada, el nivel de tensión será mucho más bajo, el grueso de las organizaciones mostrará lógicas cooperativas, pero la política anticorrupción no tendrá prácticamente ningún impacto. En cambio, si se busca combatir la corrupción estructural anclada en varias organizaciones (endémica) y realizada por los altos mandos, el nivel de tensión será el más alto, con una lógica de confrontación entre los distintos actores. Pero esta será la lucha contra la corrupción que tendrá el mayor impacto. Evidentemente, la estrategia anticorrupción debe ser distinta cuando lo que se plantea es un caso como el primero en comparación con el segundo. Así, puede suceder que pese a tener el diseño

institucional ideal y las herramientas legales suficientes, la institución controladora no tenga incentivos o capacidad política-fáctica para controlar.

Actualmente, lo que impera en México es una crisis generalizada de violaciones a derechos humanos que se complementa con un marco estructural de corrupción e impunidad. Peor aún, el marco estructural de corrupción se realiza mediante redes de criminalidad que funcionan cada vez con mayor complejidad. Para obtener una mayor eficacia en cualquier investigación anticorrupción, es necesario complementar los mecanismos de investigación con indagaciones que permitan analizar los tópicos como las relacionas familiares, la legalidad de los contratistas del Estado, los patrones de licitación y compras, por mencionar algunos. Esto implica repensar el alcance de actividades como las realizadas por la ASF, o la SFP con otras muchas entidades como los registros de la propiedad. Bajo esta lógica, es importante pensar en el control anticorrupción como una red estatal interagencial integrada donde todos trabajan al unísono. En este sentido, la idea de una mayor coordinación de las agencias encargadas de la lucha contra la corrupción es un buen punto de partida.

Bases de una política anticorrupción

Frente a la situación de México:

- Se deben combatir las violaciones estructurales a los derechos humanos.
- Se debe priorizar el combate a la corrupción realizada por los altos mandos, que tiene formas endémicas y genera procesos de cooptación estatal.
- Es importante detectar las redes de criminalidad compleja que involucran al crimen organizado con órganos estatales.

EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

En México nos encontramos en una importante coyuntura para mejorar las capacidades estatales en la lucha contra la corrupción. No sólo tenemos el marco de derechos humanos

creado en la reforma constitucional del 2011, sino que en abril del 2017 se instaló el Sistema Nacional Anticorrupción que fortalece dos elementos en esta política pública: la búsqueda de una mayor coordinación interinstitucional y una mayor participación ciudadana.

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) tiene por objeto fortalecer la acción estatal en materia de prevención y lucha contra la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas. El marco legislativo que sustenta al SNA, se observa en la siguiente ilustración.

Ilustración 1. Marco legislativo del Sistema Nacional Anticorrupción

Expedidas

- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Reformadas

- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
- Código Penal Federal.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Fuente.- Elaboración propia.

Dos son los objetivos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción: i) de coordinación y ii) de política pública. Los primeros relativos a cómo se deben articular los órganos de combate a la corrupción y cómo deben funcionar y articularse las diferentes partes que integran el SNA. Los segundos están relacionados con el establecimiento de bases para la puesta en marcha del Sistema Nacional Anticorrupción. De acuerdo con la ley el Sistema tiene por objeto establecer los principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y control de los recursos públicos.

Tabla 1. Objetivos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

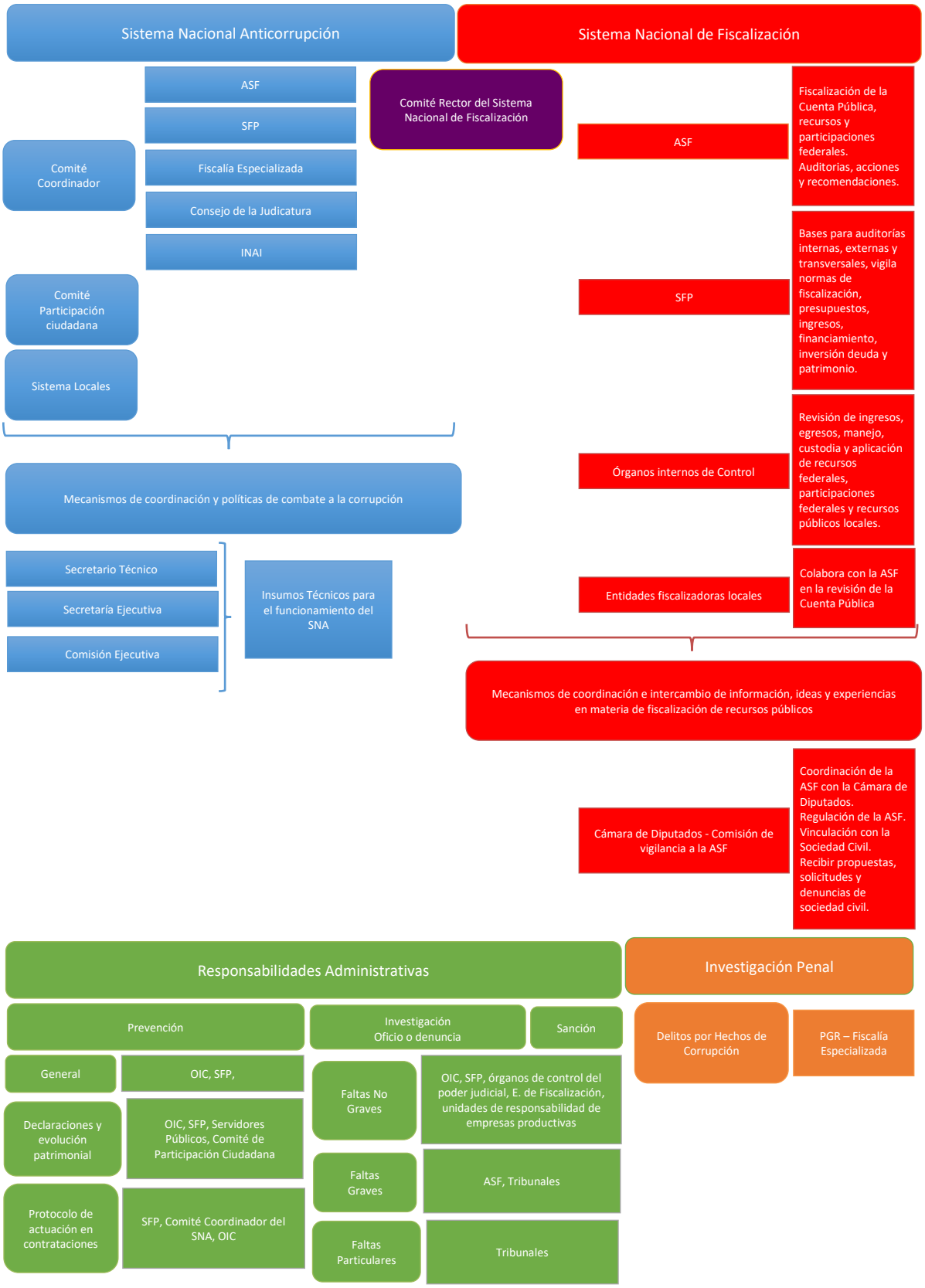
Objetivos de coordinación	Objetivos de política pública
• Establecer los mecanismo de **coordinación de los órganos de combate a la corrupción** en la Federación, las entidades federativas, los municipios y alcaldías de la CDMX • Establecer las directrices básicas que definan la **coordinación de las autoridades competentes de la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuación y combate a la corrupción.** • Establecer las bases y principios y procedimientos para la **organización y funcionamiento del Comité de Participación Ciudadana.** • Regular la **organización y funcionamiento del SNA**, su Comité Coordiinador y su Secretaria Ejecutiva, así como establecer las bases de coordinación de sus integrantes. • Establecer **bases del Sistema Nacional de Fiscalización**.	• Establecer las bases mínimas de **prevención** de de hechos de corrupción y de faltas administrativas. • Establecer las bases mínimas para la **emisión de políticas publicas** integrales en el combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. • Políticas para la **promoción, fomento, y difusión de la cultura de integridad** en el servicio públioc, así como de la rendición de cuentas, la transparencia, la fiscalización y del control de los recursos públicos. • Las acciones permanente que aseguren la **integridad y el comportamiento ético** de los servidores públicos, así como crear bases mínimas para que todo órganos del Estado mexicano establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público. • Establecer las bases mínimas para **crear e implementar sistemas electrónicos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información** que generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno.

Fuente: Elaboración propia.

El Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción está conformado por: la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, la Fiscalía Especializada en el combate a la corrupción, el Consejo de la Judicatura, el Instituto Nacional de Acceso a la Información y un Comité de Participación Ciudadana. Para la creación y puesta en marcha del Sistema Nacional Anticorrupción se reformaron:

1) La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (LOPGR)
2) El Código Penal Federal.
3) La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
4) La Ley de Coordinación Fiscal.
5) La Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Ilustración 2. Redes que integran los Sistemas Nacionales Anticorrupción y de Fiscalización



1. EL MARCO TEÓRICO DEL EJERCICIO DE DERECHOS

Más importante que discutir qué son los derechos humanos, será determinar cómo podemos mirarlos y medirlos. Hay dos fuentes que detonaron el interés en la construcción de indicadores para medir derechos humanos. Por un lado, la vocación multidisciplinaria para entenderlos (Estévez y Vázquez, 2010; Saladin y Basak, 2006; Freeman, 2002). La segunda fuente fue el enfoque de derechos humanos en políticas públicas, en específico el desarrollo de indicadores que permitieran evaluar las acciones gubernamentales con respecto a los derechos. El principal actor en este punto es, sin duda, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)[12]. Como parte de este trabajo, la OACNUDH ha emitido dos informes (2006 y 2008) donde clasifica tres tipos de indicadores:

- *Indicadores estructurales*: reflejan la ratificación y adopción de instrumentos jurídicos conforme a los estándares internacionales de DH y la existencia de mecanismos institucionales básicos (instituciones, estrategias, políticas, planes, programas, etc.) para facilitar la realización de un determinado derecho. Permiten medir el compromiso del Estado para organizar el sistema legal y el aparato institucional para cumplir sus obligaciones.
- *Indicadores de proceso*: se refiere a la medición del alcance, la cobertura y el contenido de las estrategias, políticas, planes, programas u otras intervenciones específicas, encaminadas a tener impacto en el ejercicio de uno o varios DH. Buscan medir la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar los derechos.
- *Indicadores de resultado*: son los que reflejan el impacto real de las intervenciones del Estado sobre el nivel de vigencia de los derechos. Describen los logros, individuales y

[12] No sólo el Sistema Universal ha dedicado tiempo al desarrollo de los indicadores, también el Sistema Interamericano ha hecho trabajo al respecto. Vale la pena mencionar la propuesta desarrollada por el Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el protocolo de San Salvador, quienes ya han emitido Lineamientos de indicadores para evaluar el avance en torno a los derechos económicos, sociales y culturales en el marco del Sistema Interamericano de DH (CIDH, 2007 y 2013).

colectivos, que reflejan el grado de realización de un derecho humano en un determinado contexto.

Las discusiones y trabajos en torno a la construcción de indicadores de derechos humanos se han multiplicado (Guzmán y Arjona, 2008; Ruvalcaba, 2015; Anaya, 2015, Flores, 2010; Najera, 2012; OACNUDH, 2012).

En esta investigación no crearemos información para dotar de contenido a nuevos indicadores, sino que usaremos la ya existente. Por ende, trabajaremos esencialmente con *proxys,* es decir, con aquella información que es la más cercana a lo que objetivamente queremos mirar. Otra razón para advertir que trabajaremos con *proxys*, es que cada derecho humano se encuentra integrado por cientos de obligaciones y pretender dar cuenta de un derecho humano supondría mirar todas esas obligaciones. Detengámonos un poco en esto.

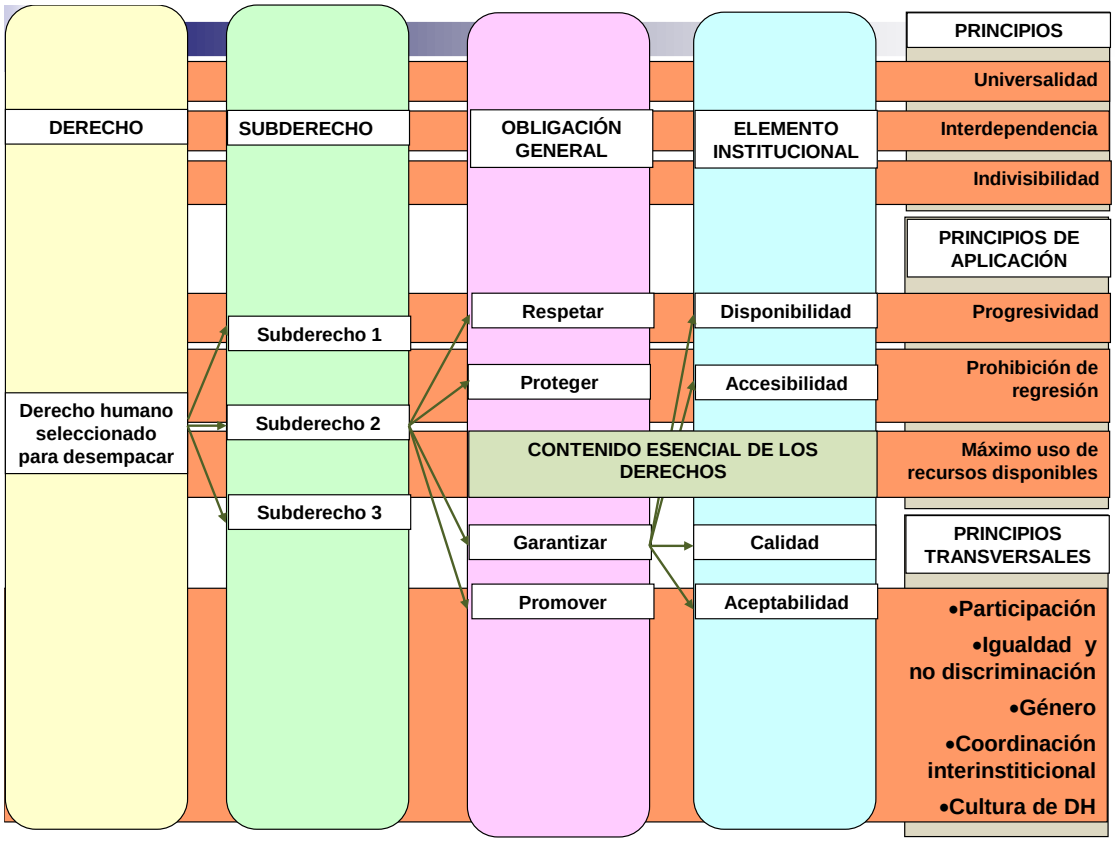
Siguiendo a Serrano y Vázquez (2009), todos los derechos humanos –léase, el derecho a la integridad personal, a la vivienda, a la salud, a la libertad personal, derecho a votar, a ser votado, al medio ambiente sano, libertad de tránsito, al debido proceso, etc. – están constituidos por el siguiente conjunto de obligaciones a cargo de los Estados:

- Obligaciones generales de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos.
- Elementos institucionales de disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad.
- Principios de aplicación de núcleo del derecho, progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles.

Por ende, si lo que interesa es mirar un derecho humano en su totalidad, habría que construir indicadores para observar cada una de estas nueve obligaciones. Si, además, se pretende no sólo construir indicadores que midan a los derechos humanos, sino que además tengan perspectiva de derechos, el punto se complejiza ya que los indicadores también tendrían que dar cuenta de algunos principios como la universalidad, la interdependencia, la indivisibilidad, la perspectiva de igualdad y no discriminación, la

perspectiva de género, la participación, el empoderamiento de las personas, por mencionar algunos.

Cuadro 1. Obligaciones en materia de derechos humanos



Fuente: Elaboración propia

Si logramos capturar todos estos elementos en un índice, lo que estaremos midiendo es el conjunto de obligaciones a cargo de un Estado que conforman un derecho. Pero, ¿esto es sinónimo del ejercicio de derechos por parte de las personas? No, no lo es. En la medida que el estudio de los derechos humanos ha sido esencialmente estadocéntrico, lo que más se ha desarrollado son las obligaciones a cargo de los Estados. Sin embargo, el cumplimiento de las obligaciones por los Estados no se convierte de forma inmediata en ejercicio de derechos de las personas. Por ejemplo, el aumento de gasto en seguridad, de policías en las calles y de mayor presupuesto en capacitación y armamento, no necesariamente se convierte en un mayor ejercicio de los derechos a la libertad e

integridad personales. Puede haber brechas entre la acción estatal y el ejercicio efectivo de los derechos. De hecho, una probable explicación de esa brecha es, precisamente, la corrupción. Lo que nos interesa mirar y medir es el ejercicio de derechos de las personas. Mientras que el índice que observe todas las obligaciones estaría integrado por lo que la OACNUDH denomina indicadores estructurales y de proceso; el ejercicio efectivo de los derechos requiere indicadores de resultado.

¿Cómo medimos el ejercicio de derechos humanos? No hay una sola forma de medirlo. Por ejemplo, considerando que la obligación de respeto supone la omisión del Estado de violentar derechos (Serrano y Vázquez, 2013), ciertas prácticas estatales nos estarán hablando del ejercicio de derechos, pero de forma negativa. Un indicador sobre averiguaciones previas abiertas por desaparición forzada, nos está hablando de una práctica estatal – la desaparición de personas – y nos está dando cuenta también del no ejercicio del derecho: las personas desaparecidas. Lo mismo sucede con muchos otros indicadores como las quejas presentadas ante un ombusdman, o el total de recomendaciones emitidas por éste. La obligación de respeto nos permite mirar tanto las prácticas gubernamentales como el ejercicio de derechos, cosa que no sucede con las obligaciones de garantía, protección y promoción, que dan cuenta de acciones estatales pero no necesariamente de ejercicio de derechos.

En la medida que no se cuenta con indicadores que permitan mirar todos los extremos de un derecho, es que se trabaja con *proxys*, con mediciones que permiten extrapolar algunas conclusiones respecto de lo que pasa con un derecho. Otra consecuencia de no contar con indicadores suficientes que permitan mirar todas las caras y facetas de un derecho, es que nunca contaremos una fotografía de la totalidad del derecho. Ese no es el objetivo. Más que tener una fotografía completa sobre todos los aspectos que conforman un derecho en un momento determinado, lo que nos interesa poder mirar son las tendencias a lo largo del tiempo. En la medida que tengamos tendencias longitudinales, podremos hacer pruebas estadísticas para mirar el impacto que la corrupción tiene en el ejercicio de los derechos.

Hechas las aclaraciones correspondientes, los derechos humanos se analizarán a partir de cuatro tipos de indicadores, en todos los casos en cada una de las entidades federativas del 2000 al 2014[13]:

a) Indicadores generales de derechos humanos

- Total de quejas presentadas ante la CNDH, 2000 - 2014
- Total de recomendaciones por entidad federativa emitidas por la CNDH, 2000 – 2014.

b) Indicadores de derechos civiles

- Defunciones por homicidio según entidad federativa de ocurrencia (INEGI), 2000 – 2014.
- Porcentaje de muertes por homicidio con respecto al total de muertes violentas (INEGI), 2004 – 2014.
- Total de quejas sobre desaparición forzada presentadas ante la CNDH, 2000-2014.
- Total de quejas sobre detenciones arbitrarias presentadas ante la CNDH, 2000-2014.
- Total de quejas sobre tortura presentadas ante la CNDH, 2000-2014.
- Averiguaciones previas por el delito de desaparición forzada (PGR), 2000 – 2014.

c) Indicadores de derechos políticos

- Participación electoral en las elecciones federales (INE), 2000 – 2014

d) Indicadores de derechos económicos y sociales

- Mortalidad infantil por entidad por año (CONAPO), 2000 – 2014
- Esperanza de vida al nacer por entidad por año (CONAPO), 2000 – 2014
- Indicador sobre el nivel de desarrollo de las entidades federativas (IDH-PNUD) a partir de las mediciones de 2008, 2010 y 2012.

[13] La base de datos completa se puede consultar en el siguiente link: https://www.dropbox.com/s/ayukcwv5dxmhivp/BASE%20DE%20DATOS%20Corrupci%C3%B3n%20y%20DH.xlsx?dl=0

- El componente de salud del IDH-PNUD, 2008, 2010 y 2012.
- El componente de educación del IDH-PNUD que recoge el nivel de alfabetización de adultos y el nivel de escolaridad alcanzado.
- El componente de ingreso del IDH-PNUD que considera el producto interno bruto per cápita y evalúa el acceso a los recursos económicos necesarios para una vida digna.
- Población en situación de pobreza por entidad por año (CONEVAL), en las mediciones 2008, 2010, 2012 y 2014.
- Población en situación de pobreza moderada por entidad por año (CONEVAL), en las mediciones 2008, 2010, 2012 y 2014.
- Población en situación de pobreza extrema por entidad por año (CONEVAL), en las mediciones 2008, 2010, 2012 y 2014.
- Población vulnerable por carencias sociales por entidad por año (CONEVAL), en las mediciones 2008, 2010, 2012 y 2014.
- Población vulnerable por ingresos entidad por año (CONEVAL), en las mediciones 2008, 2010, 2012 y 2014.
- Población con rezago educativo por entidad federativa por año (CONEVAL), en las mediciones 2008, 2010, 2012 y 2014.
- Población con carencias por acceso a los servicios de salud por entidad por año (CONEVAL), en las mediciones 2008, 2010, 2012 y 2014.
- Población con carencias por acceso a la seguridad social por entidad por año (CONEVAL), en las mediciones 2008, 2010, 2012 y 2014.
- Población con carencias por calidad y espacios de la vivienda por entidad por año (CONEVAL), en las mediciones 2008, 2010, 2012 y 2014.
- Población con carencias por acceso a los servicios básicos de vivienda por entidad por año (CONEVAL), en las mediciones 2008, 2010, 2012 y 2014.
- Población con carencias por acceso a la alimentación por entidad por año (CONEVAL), en las mediciones 2008, 2010, 2012 y 2014.
- Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo por entidad por año (CONEVAL), en las mediciones 2008, 2010, 2012 y 2014.

- Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar por entidad por año (CONEVAL), en las mediciones 2008, 2010, 2012 y 2014.

Probablemente sea llamativo que, pese a trabajar con las entidades federativas, se utilicen los datos de la CNDH y no los elaborados por las comisiones locales. Esto tiene una explicación. No usamos los datos de las comisiones locales debido a los problemas de subregistro. En el índice de impunidad elaborado por la Universidad de las Américas se señala: "… al calcular las dimensiones estructural y funcional del sistema de seguridad y de justicia, junto con la de derechos humanos, se observó que los resultados castigaban a las comisiones locales más activas, mientras que, al no contar con cifras de violaciones graves a derechos humanos, algunas entidades resultaban premiadas por la falta de acción en su comisión local." (http://www.udlap.mx/igimex/modelo.aspx). Un buen ejemplo de esto es el caso de Tamaulipas donde, durante el 2013, la comisión local de DH no tiene ningún caso de desaparición en sus registros; mientras que el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) menciona 5,583 desapariciones en esa entidad (http://www.udlap.mx/igimex/modelo.aspx). En el mismo sentido -sigue la nota metodológica desarrollada por la UDLA-, entre 2012 y 2014, la comisión de DH de Guerrero no emitió ninguna recomendación, la de Tamaulipas emitió seis, y la del Distrito Federal generó doscientas cincuenta y seis recomendaciones. Por lo que estandarizar la actividad de las treinta y dos comisiones locales se antoja muy complicado.

RECOMENDACIÓN 01. Construcción de indicadores e índices oficiales de derechos humanos

México no cuenta con indicadores e índices oficiales de derechos humanos. Si bien varias instituciones estatales generan datos sobre derechos humanos, ninguna institución estatal se ha dado a la tarea de conformar indicadores oficiales que permitan integrar un índice para medir derechos, y replicar esas mediciones a lo largo del tiempo ya sea por municipio, por entidad federativa y/o a nivel nacional. En la medida que no se cuenta con estas mediciones, tampoco se pueden construir líneas base para:

1. hacer diagnósticos sólidos sobre cuál es la situación en la que México se encuentra, y
2. hacer evaluaciones de impacto para determinar si las políticas públicas, leyes, presupuestos, sentencias y demás acciones gubernamentales están logrando los impactos buscados en los derechos.

2. EL MAR CO TEÓRICO DEL ANÁLISIS DE LA CORRUPCIÓN

2.1. ¿QUÉ ES LA CORRUPCIÓN?

Captura o cooptación estatal, tráfico de influencias, conflicto de intereses, negociaciones incompatibles, parcialidad, donación en campañas electorales, malversación de fondos, partidas presupuestarias secretas, fraudes, uso de información privilegiada, enriquecimiento ilícito, soborno, extorsión, arreglos, colusión privada, alteraciones fraudulentas del mercado, especulación financiera con fondos públicos, puerta giratoria, clientelismo, nepotismo, compra de votos, todas estas son actividades que en la literatura se relacionan con alguna idea de corrupción. Si bien cada una de ellas supone relaciones, actividades y consecuencias distintas –por ello es tan difícil hacer una sola definición de corrupción-, mantienen un aire de familia que funciona como intuición y que es esencialmente normativo: hubo algo mal hecho, hay una acción reprochable.

Para un análisis empírico, necesitamos algo más que una intuición moral. Sin una definición razonablemente precisa es difícil marcar una línea entre una práctica burocrática flexible y una práctica corrupta (Hatti, Hoadley y Heimann, 2010) y es también complicado observar específicamente la acción corrupta. Existen múltiples discusiones sobre cómo definir a la corrupción (Garzón, 2003; Rabotnikof, 2003; Mény, 2003; Malem, 1997 y 2003; Hatti, Hoadley y Heimann, 2010; Adler-Lomnitz, 2006). Hay conceptos más amplios y otros más estrechos. En el siguiente cuadro se presentan las variaciones de los conceptos más generales a los más específicos.

Cuadro 2. Niveles de generalidad en el concepto de corrupción

Más general	Privatización del poder público
	Presentación de intereses privados como públicos. *Lobby*. Desvío de fondos.
	Relaciones entre empresas. Corrupción al interior del mercado.
Relación de intercambio contrario a una norma para obtener una ventaja	
Relación de intercambio entre un órgano público y otro privado para obtener una ventaja	
	Redes clientelares, redes informales de intercambio
Relación de intercambio entre un órgano público y otro privado contrario a una norma para obtener una ventaja	
	Puerta giratoria, clientelismo, nepotismo, financiamiento electoral, negociaciones incompatibles
Relación de intercambio entre un órgano público y otro privado contrario a la ley para obtener una ventaja	
	Sobornos, extorsión, prevaricación
	Menos general

Fuente: Elaboración propia.

Uno de los conceptos más generales y más utilizados es el propuesto por el Banco Mundial, que fue retomado por Transparencia Internacional y popularizado a partir del uso de esta organización: **la corrupción es el abuso del poder encomendado para el beneficio propio**. En esta concepción, el poder puede ser tanto público como privado, tanto político como económico, por lo que no se requiere que haya un servidor público en la relación de corrupción, puede haber corrupción entre particulares en el mercado o entre un equipo y un árbitro para arreglar un juego de futbol. Además, no se requiere una relación de intercambio, basta con que exista el abuso del poder para beneficio propio para que la corrupción se presente, como en la malversación de fondos o en las partidas secretas.

Para esta definición, la corrupción supone la apropiación de lo público para fines privados, es decir, la pérdida de "publicidad" del gobierno. Figuras como el conflicto de intereses o negociaciones incompatibles, las donaciones en campañas electorales y la

cooptación o captura estatal caben muy bien en esta definición. Incluso aquella captura que no necesariamente se realiza por medio del pago de un soborno, sino por la sola influencia política sobre los gobiernos. Aquí, las empresas y otros grandes actores tienen una gran capacidad para incidir sobre las reglas del juego sin necesidad de acudir a sobornos. Esto supone la sobrerrepresentación de pocos intereses y la exclusión de muchos.

Bajemos un poco el nivel de generalidad de la definición de corrupción. Pensemos en una que conceptualice a la corrupción como una relación de intercambio contrario a una norma (jurídica, moral o social) para obtener una ventaja. Un ejemplo es la forma en que Roemer la define: "la corrupción puede envolver promesas, amenazas o ambas; puede ser iniciada por un servidor público o un cliente interesado; puede darse con actos de omisión o comisión; puede generarse con servicios lícitos o ilícitos; puede estar dentro o fuera de una organización pública" (Roemer, 2003: 246).

Un primer aspecto de este tipo de definiciones es que ya se piensa a la corrupción en términos de intercambio, en términos relacionales. En este tipo de definiciones, la malversación de fondos, la desviación de fondos a cuentas privadas que terminen en el enriquecimiento ilícito del servidor público ya no calificarían como actos corruptos (puesto que no hay una relación de intercambio), sino como actos meramente criminales. Asimismo, la captura estatal que no provenga de un intercambio o interacción específico tampoco sería considerado un acto de corrupción: sería simplemente la disputa ideológica propia de la democracia. Por ejemplo, el lobby –en la medida que no haya un intercambio específico- no sería considerado corrupción, pero los donativos en las campañas podrían incluirse a partir de una línea tenue y borrosa sobre lo que es y lo que no es corrupción.

Bajemos un peldaño más en el nivel de generalización del concepto de corrupción. Mantengamos la idea de relación de intercambio pero limitémosla ahora sólo a aquellas relaciones entre un órgano público y otro privado para obtener una ventaja. El principal punto de diferencia con la definición anterior es que aquí ya no se calificaría como corrupción el intercambio realizado en el mercado (control del mercado mediante arreglos entre empresas) o en otros espacios sociales (arreglo de partidos de futbol). Para que la

corrupción se presente, se requiere que esté involucrado un ente público. Aquí estaría la propuesta de conceptualización que hace Mény: la corrupción puede ser definida como "un intercambio clandestino entre dos mercados: por una parte el mercado político o administrativo y, por la otra, el mercado económico y social. Este intercambio es oculto porque viola las normas públicas, legales y éticas, y también porque sacrifica el interés general en aras de intereses privados." (2003: 125). Un aspecto a subrayar en este nivel es que si bien concretiza con respecto a los sujetos que integran la relación, se mantiene abierta la posibilidad de que lo que se transgreda no sea necesariamente una ley, sino cualquier norma incluyendo las normas éticas.

El último nivel de concreción lo ocupan aquellas conceptualizaciones que mantienen la idea relacional de la corrupción –la corrupción como intercambio-, mantienen la necesidad de que al menos uno de los actores sea un servidor público, pero establecen la necesidad de que se violente una ley. No basta que se transgreda una expectativa moral del puesto, es necesario que haya la ruptura del orden positivo. Probablemente esta diferencia abonaría en la distinción entre la corrupción y la incompetencia o mala administración. Por ejemplo, de acuerdo con Bacio (2008), para poder determinar cuándo la corrupción es violatoria a derechos humanos, se necesita una definición legal de corrupción, él propone: "the illegal abuse of entrusted power for private gain" (Bacio, 2008: 6).

En esta línea, los actos considerados corruptos son muy claros: aquellos que están tipificados en las leyes nacionales e internacionales[14]. Por ejemplo: apropiación de bienes públicos para fines privados; soborno entendido como dádiva a agentes públicos a cambio de un favor; la extorsión, que supone la misma dádiva pero a iniciativa del agente público; el tráfico de influencias; el uso abusivo de información privilegiada; el enriquecimiento ilícito; por mencionar algunos (Zalaquet, 2007; Bacio, 2008). En cambio, algunos otros actos que suelen ser considerados corrupción pero que no siempre se encuentran en las leyes quedarían fuera de este tipo de definiciones, por ejemplo: la puerta giratoria (un regulador estatal deja su cargo público y es contratado por la empresa que regulaba); el clientelismo;

[14] En la sección 6 del informe final se hace un análisis tanto del marco jurídico como del diseño institucional.

el nepotismo; el financiamiento electoral que da mayor influencia a los donantes sobre los ciudadanos; los conflictos de intereses o negociaciones incompatibles[15] (Stark, 2009; Arellano y Zamudio, 2009); y, en general, la captura del estado por intereses privados cuando no se realice mediante sobornos.

Hasta aquí los distintos conceptos de corrupción, de la forma más general de comprenderla, hasta definiciones más específicas. Una conclusión relevante de esta sección es que no hay una corrupción o la corrupción, sino distintas acciones que tienen cierto aire de familia. Estos distintos actos de corrupción tendrán también impactos diferenciados en los derechos humanos como veremos en la sección 3 del informe final. Cuando se piensa en la elaboración de diagnósticos para generar políticas públicas anticorrupción, el punto relevante de la discusión conceptual está en la respuesta a la siguiente pregunta: **¿qué tipo de corrupción es la que queremos combatir?** ¿la cooptación estatal, las redes informales de intercambio, las negociaciones incompatibles y la puerta giratoria, los sobornos o las extorsiones? No sólo debemos definir qué tipo de corrupción queremos combatir, para emprender cualquier análisis-diagnóstico y medida anticorrupción también debemos aclarar qué nivel de corrupción queremos atacar. A esto dedicaremos la siguiente sección.

[15] Esta figura se presenta cuando hay intereses objetivamente clasificados y directamente observables que permiten mirar cuando un funcionario entra en conflicto subjetivo en la toma de decisiones públicas por esos intereses. Un funcionario está en situación de conflicto si recibe regalos, remuneraciones o promesas que lo hagan sentirse en deber para con sus benefactores (Stark, 2006).

RECOMENDACIÓN 02. Definir qué tipo de corrupción interesa observar.

Para futuros estudios diagnósticos de carácter empírico sobre la relación entre corrupción y violaciones a (o no ejercicio de) derechos humanos, vale la pena intentar análisis de campo más acotados. El primer paso, para poder realizar una metodología adecuada, será determinar **¿qué tipo de corrupción nos interesa observar?**

2.2. DISTINTOS NIVELES DE CORRUPCIÓN

Hasta aquí hemos desarrollado los distintos conceptos de corrupción, pero también tenemos distintos niveles de corrupción. Por ejemplo, el Banco Mundial hace diferencia entre la corrupción administrativa y la captura estatal. Lo que al Banco Mundial le interesa observar es cuándo la corrupción conlleva la pérdida de la autonomía estatal y cuándo no, este es su criterio de clasificación. Por ende, distingue las prácticas de corrupción que comportan la captura estatal, de las que son sólo corrupción administrativa. Las primeras suponen acciones de individuos, grupos o empresas tanto en el ámbito público como privado que tratan de influir en el contenido de las leyes, regulaciones y otras políticas públicas en beneficio propio a través de la provisión de réditos privados ilícitos y no transparentes a los servidores públicos. La administrativa supone la distorsión en la aplicación de las leyes previamente existentes para otorgar ventajas a los actores públicos o privados a través de la provisión de réditos privados ilícitos o no transparentes a los servidores públicos (Alonso y Garcimartin, 2011: 26).

La diferencia no es menor, resulta mucho más grave que el Estado pierda la capacidad de definir las metas y objetivos públicos frente a actores privados por medio de actos corruptos, que mantener esa capacidad y que la corrupción funcione para “aceitar la maquina”.

Por su parte, al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP, siglas en inglés) le interesa observar quién comete el acto de corrupción: mandos altos, medios o bajos. Por ende, su propuesta de clasificación de la corrupción se construye por medio de

dos tipos: pequeña y gran corrupción. Denomina como pequeña corrupción, o basada en necesidades, a aquella donde los servidores públicos de mandos bajos, normalmente con malos salarios, solicitan sobornos para recibir bienes o servicios públicos. En cambio, la gran corrupción, o sustentada en la avaricia, es la que realizan los altos servidores públicos que otorgan contratos y licitaciones (UNDP, 2004: 9).

Otro ejemplo que usaremos es la clasificación desarrollada por Zalaquet (2007). En esta clasificación también tenemos dos criterios taxonómicos: la extensión de la corrupción (aislada o endémica); y el lugar donde se cometen los actos corruptos (focalizada o generalizada). Para este autor, la corrupción puede ser una práctica esporádica o un fenómeno endémico. La corrupción endémica hace referencia a una lógica estructural, caracterizada como una práctica que define el funcionamiento de ciertas instituciones y que opera a través de redes de poder, cuya principal función es proteger y mantener en la impunidad la corrupción funcional a su grupo (Nash, 2014: 70). La corrupción endémica o estructural puede ser focalizada (por ejemplo, en la policía, la judicatura o el servicio de aduanas) o generalizada (en el grueso de la lógica gubernamental) (Zalaquet, 2007). Miremos un intento de relación de todos los niveles en el siguiente cuadro:

Cuadro 3. Síntesis de las tipologías de corrupción

COOPTA AL ESTADO (o a algún ente estatal)	Práctica aislada		Expresión estructural o endémica	
	Quién comete el acto		**Dónde se comete el acto**	
	Mando altos (corrupción política)		Focalizado	Generalizado
NO COOPTA AL ESTADO	Corrupción administrativa	Mandos medios y altos (gran corrupción)	Focalizado	Generalizado
		Mandos bajos (pequeña corrupción)		

Fuente: Elaboración propia.

RECOMENDACIÓN 03. Definir qué nivel de corrupción interesa observar

Coopta al Estado

Para futuros estudios diagnósticos de carácter empírico sobre la relación entre corrupción y violaciones a (o no ejercicio de) derechos humanos, vale la pena intentar análisis de campo más acotados. El primer paso, para poder realizar una metodología adecuada, será determinar **¿qué nivel de corrupción nos interesa observar: la que coopta al Estado, estructural, generalizada o focalizada?** Vale la pena mencionar que dependiendo el tipo de corrupción será la metodología analítica más apropiada. Asimismo, para ciertos tipos de corrupción, como la expresión estructural que coopta al Estado cometida por altos mandos, la obtención de datos sistemáticos será muy complicada. Sin embargo, si sólo se analiza la corrupción relacionada con mandos medios o bajos, se pierden de vista los actos de corrupción que pueden tener el mayor impacto sobre los derechos humanos, por el tipo de decisiones y cantidad de presupuesto que está involucrado.

2.1. RELACIONANDO CONCEPTOS Y NIVELES

La discusión sobre los distintos conceptos o expresiones de la corrupción y sus diferentes niveles es relevante para poder determinar cuál es el tipo de corrupción que queremos combatir y, a partir de ello, cuál es la mejor estrategia anticorrupción.

Por ejemplo, si tomamos el concepto más general de corrupción –la privatización del poder público- y lo combinamos con la corrupción estructural cometida por los altos mandos gubernamentales; el tipo de estrategia anticorrupción deberá ser de muy alta jerarquía y con una coalición política amplia, ya que enfrentará duros embates desde el centro mismo del poder político. En cambio, si tomamos una expresión muy acotada de la corrupción, por ejemplo el soborno, y lo relacionamos con un nivel focalizado realizado por mandos bajos, lo que tendremos es un programa de política pública con el objetivo de eliminar la corrupción en una oficina muy específica, con respecto a ciertos servidores públicos bien identificados, como podría ser el caso de un programa de política pública anticorrupción en la Secretaría del Trabajo dirigido a evitar la corrupción de los supervisores de las condiciones laborales.

2.3. CÓMO SE MEDIRÁ A LA CORRUPCIÓN EN EL ESTUDIO

Semejante a lo que sucede con los derechos humanos, mirando que hay distintos conceptos y niveles de corrupción, un solo indicador no daría cuenta de todas las combinaciones: ¿Qué corrupción queremos mirar?: todos los actos de corrupción, la corrupción que genera cooptación estatal, la gran corrupción, la pequeña corrupción, las prácticas aisladas, la estructural. Peor aún, la corrupción –como cualquier otro delito, pero con más semejanza con los delitos sexuales- es algo que se realiza con un alto nivel de ocultamiento, de obscuridad. Por ende, construir datos objetivos de corrupción, es decir, datos que nos den cuenta de la ocurrencia fáctica de hechos corruptos, es muy complicado.

Entre los estudios de corrupción esta reflexión ha derivado en la discusión sobre los pros y contras de mediciones objetivas de corrupción *versus* mediciones percepción (Alonso y Garcimartín, 2011ª; Mulas-Granados, 2011; Weber, 2006). Las mediciones de percepción se centran en la imagen que las personas tienen sobre el nivel de corrupción de los distintos órganos que conforman el gobierno. Los principales índices internacionales, como el de Transparencia Internacional, están conformados a partir de percepciones de la gente. En cambio, las mediciones objetivas se refieren a actos de corrupción que se tiene la certeza de que fueron cometidos. Por ejemplo, existen encuestas en las que se pregunta a las personas si ellas han pagado algún soborno. Más allá de la sinceridad con la que las personas respondan este tipo de encuestas, lo relevante es la tendencia que se vaya gestando del año en que se levantó la primera encuesta con respecto a los siguientes levantamientos. Lo que interesa son las tendencias, más que la capacidad comprensiva de la medición. Igual que con los derechos humanos, no tendremos una fotografía exacta sobre lo que está sucediendo en todos los actos de corrupción y en los diferentes niveles; pero podremos establecer tendencias longitudinales que nos permitirán observar empíricamente cuál es la relación con los derechos humanos a lo largo del tiempo.

Existen varios estudios de caso sobre corrupción que analizan a México (Millán y Mancini, 2006; Juárez, 2006; Casar, 2015; Marván, 2015; Pulido y Lagunes, 2016). En estos estudios se recuperan diversas fuentes, pero normalmente son indicadores de percepción

o encuestas realizadas en periodos o con metodologías que no permiten realizar un análisis de tendencias y consecuencias a lo largo del tiempo.

Para mirar la corrupción en México en este estudio, usaremos indicadores tanto de percepción como objetivos, en todos los casos a partir de la unidad de análisis entidad federativa – año, entre el 2000 y el 2014. Esto nos permitirá mirar tendencias a lo largo del tiempo y relaciones con los indicadores de derechos humanos. Los indicadores con los que miraremos a la corrupción son[16]:

a) Indicadores de percepción, ENVIPE 2011 - 2015

- Percepción de corrupción en seguridad (policías municipales, estatales y federales);
- Percepción de corrupción en impartición de justicia (policía ministerial o judicial y ministerios públicos);
- Percepción de corrupción en administración de justicia (jueces); y
- Percepción de corrupción en seguridad nacional (militares y marina).

b) Indicadores objetivos de la Auditoría Superior de la Federación

- Número total de observaciones emitidas.
- Desempeño.- promedio simple de la puntuación asignada en una escala de 0 a 3, dependiendo de la gravedad de la observación emitida.
- Observaciones con daño.- número total de observaciones en las que se considera que hubo daño patrimonial.
- Observaciones / daño (%).- Porcentaje de observaciones en las que se considera que hubo daño patrimonial, con respecto al total de observaciones.

c) Indicadores objetivos de la Secretaría de la Función Pública

- Total de servidores públicos sancionados.

[16] La base de datos completa se puede consultar en el siguiente link: https://www.dropbox.com/s/ayukcwv5dxmhivp/BASE%20DE%20DATOS%20Corrupci%C3%B3n%20y%20DH.xlsx?dl=0

Los primeros nos hablan de la percepción sobre corrupción, especialmente en los cuerpos de seguridad y justicia. En cambio, el segundo y tercer grupo de indicadores nos permiten mirar la corrupción objetiva. En el primer caso, a partir de la detección de actos de corrupción en el ejercicio presupuestal. En el segundo, en la realización de actos corruptos en la acción administrativa. No pasamos por alto que, en estos dos últimos grupos de indicadores, como vimos líneas arriba, tenemos problemas de subregistro tanto del número total de actos corruptos como, especialmente, de la gravedad de los mismos. Es importante reiterar que con estos indicadores ni se logra mirar en su totalidad el fenómeno de la corrupción, ni se trata de una fotografía exacta sobre cómo se encuentra la corrupción en México en un momento determinado. En cambio, lo que sí se consigue es tener una aproximación numérica del fenómeno (proxy), para poder mirar las tendencias a lo largo del tiempo y las relaciones con los derechos humanos.

RECOMENDACIÓN 04. Generación de datos oficiales sobre corrupción

No se cuenta con datos oficiales sobre corrupción. Si bien los datos construidos provienen de fuentes oficiales, no son utilizadas por el Estado mexicano como línea base para analizar el fenómeno de la corrupción, ni el impacto que las políticas y estrategias anticorrupción tienen. Esto limita la generación de diagnósticos fiables, de decisiones de política pública sustentada en evidencia, y de realización de evaluaciones de impacto.

3. ANÁLISIS DE LAS RELACIONES CAUSALES ENTRE LA CORRUPCIÓN Y LOS DERECHOS HUMANOS

Podemos pensar cuatro posibles relaciones entre los derechos humanos y la corrupción:

1) Las semejanzas y diferencias de las organizaciones y personas de la sociedad civil que conforman los movimientos de derechos humanos y anticorrupción.
2) El posible aporte que las herramientas de protección de derechos humanos pueden hacer a la lucha contra la corrupción… y viceversa.
3) Las violaciones al principio de igualdad y no discriminación, así como a los grupos en situación de vulnerabilidad producidas por los actos de corrupción.
4) Las violaciones generales a derechos humanos producidas por los distintos tipos de corrupción.

Desarrollaremos sólo el punto cuatro. ¿Por qué se esperaría que algunos actos corruptos conlleven violaciones a derechos humanos? Miremos estas posibles violaciones a partir de los diferentes actos de corrupción.

RECOMENDACIÓN 05. Posibles relaciones entre corrupción y DH que vale la pena desarrollar

En este informe nos concentraremos en la relación entre los actos de corrupción y las violaciones a derechos humanos. Sin embargo, algunos elementos de una estrategia anticorrupción se pueden ver fortalecidos por el análisis de las relaciones entre corrupción y derechos humanos. Por ejemplo:

- Mecanismos de protección de testigos (whistleblower), cuyas vidas suelen peligrar en especial cuando se trata de denuncias de corrupción política o estructural (Banisar, 2009; Vaughn, 2009).
- Aplicación del enfoque o perspectiva de derechos humanos en la formulación de políticas contra la corrupción.

- Los derechos humanos funcionan como límite[17] a todas las políticas públicas, incluyendo las de corrupción. En este sentido, puede haber tensiones entre algunos tipos penales relacionados con la corrupción y derechos al debido proceso, la presunción de inocencia y la protección a la vida privada (González, 2010; Gathii, 2009).

Estos puntos pueden ser desarrollados en consultorías futuras.

La primera relación entre la corrupción y la violación a los derechos humanos es la solicitud de sobornos como condición el acceso a los derechos (ICHRP, 2009), ya sea el acceso a la justicia o, en general, a los servicios públicos (Anand, 2012). Los ejemplos son múltiples:

1. Funcionarios de ministerios públicos y víctimas de delitos y/o personas detenidas;
2. Funcionarios de juzgados y partes en procesos de cualquier naturaleza (penal, civil, administrativa, laboral);
3. Enfermeras, médicos, o administradores y pacientes que se convierten en víctimas de violaciones a derechos;
4. Directores y profesores de escuela que piden dinero para permitir el acceso de estudiantes a clases, cuando se les pide a los padres pagar por clases extra para sus hijos donde se les enseñan los elementos esenciales del plan de estudios, o donde se les pide dinero a los padres para corregir las tareas y trabajos de los estudiantes (Bacio, 2008: 28).
5. Servidores públicos que implementan un programa de política social y población objetivo del programa que se convierte también en víctima.

[17] En la medida que la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 2011 establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, deben dar cuenta de las obligaciones en materia de derechos humanos, todo el contenido de las políticas públicas y acciones estatales deben ser acordes a los derechos.

En estos casos la relación de corrupción se da entre los prestadores de servicios y las personas que se convierten en víctimas de la violación de derechos humanos.

La segunda relación entre la corrupción y la violación a los derechos humanos es el pago de sobornos para realizar acciones que debieran estar prohibidas y que son abiertamente violatorias a los derechos (ICHRP, 2009; Bacio, 2008). Aquí también existen múltiples ejemplos:

1. Transgredir medidas de seguridad laboral como se hizo evidente en el caso Pasta de Conchos donde la empresa minera, pese a violentar diversas medidas de seguridad, unos días antes de la tragedia había recibido la visita de un inspector laboral (en el mismo sentido, Bacio, 2008: 15; CNDH, 2006 y 2011).
2. La realización de megaproyectos ya sean turísticos, presas, minería, o eólica que muchas veces obtienen el visto bueno de las evaluaciones de impacto a través de sobornos.
3. El mantenimiento de redes de trata de personas ya sea con fines de explotación sexual o laboral.
4. La compra de votos y el soborno a los servidores públicos encargados de las elecciones, a fin de cometer fraudes, lo que vulnera los derechos políticos tanto de los ciudadanos, como los del resto de los candidatos que se ven afectados.

Podemos observar una tercera relación ya no tan evidente entre la corrupción y la violación a derechos humanos cuando los actos de corrupción tienen como consecuencia la disminución de los recursos públicos y, por ende, se tendrán menos bienes y peores servicios que abiertamente transgreden las obligaciones de protección, garantía y promoción de todos los derechos; así como las obligaciones de progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles (ICHRP, 2009; Anand, 2012; Bacio, 2008; Gathii, 2009). Esta misma lógica causal es la que se argumenta para explicar el impacto de la corrupción en el desarrollo (UNDP, 2004: 9). La disminución de recursos públicos se puede dar por medio del desvío de los mismos (la apropiación privada de recursos públicos); o a través de la solicitud del pago sobornos en la adjudicación de compra de bienes o prestación

de servicios públicos, lo que genera sobreprecios u otro tipo de cargas en la calidad de los procesos de adquisición de bienes o servicios. Esta relación entre corrupción y violación a los derechos humanos es recuperada por la CIDH en su *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay.*

Se puede observar una cuarta relación entre corrupción y la violación a derechos humanos a partir de lo que la literatura ha denominado captura estatal o corrupción estructural. Lo que se da en estos casos es la distorsión de los procesos de diseño de las políticas públicas (ICHRP, 2009) generando la privatización de lo público.

En la segunda, tercera y cuarta relación entre la corrupción y las violaciones a derechos humanos, la interacción ya no se da entre el servidor público y la víctima de violaciones a derechos humanos, como vinos en la primera relación; sino entre servidores públicos más cercanos a la toma de decisiones administrativas o ejecutivas y particulares que buscan obtener una ganancia o una ventaja por medio del acto corrupto. Aquí, las víctimas no forman parte de la relación corrupta, pero sufren las consecuencias.

No hay una, sino múltiples relaciones entre la corrupción y las violaciones a los derechos humanos. No sólo son muchas y distintas, sino que suponen diferentes niveles de complejidad analítica ya que tienen lógicas y procesos propios. Por ejemplo, la relación entre la corrupción y las violaciones a los DH por medio de la corrupción política que distorsiona los procesos de diseño de política pública será siempre muy compleja y tendrá un carácter estructural. En cambio, la posibilidad de realizar acciones que debieran estar prohibidas puede tener una tendencia aislada, endémica pero focalizada, o endémica y sistemática. Un ejemplo de este último se observó en el *Dictamen Final de la preaudiencia sobre Presas, derechos de los pueblos e impunidad (2012)*, en donde se observa que la violación de derechos de los pueblos en la generación de presas sigue los mismos patrones independientemente de que la presa se construya en el norte, centro o sur de México. El aspecto central es que es difícil hablar de “la corrupción”, sino que se trata de diversos mecanismos, procesos y lógicas de corrupción y, por ende, de diferentes relaciones con los derechos humanos.

En la medida que ciertos tipos de corrupción pueden ser catastróficos para los derechos humanos de una comunidad –como en los megaproyectos-, o para un país en su totalidad –como en la cooptación estatal y desviación del diseño de la política pública-, en los puntos resolutivos de la onceava Conferencia Internacional anticorrupción celebrada en Seúl se declaró que la corrupción a larga escala debe ser considerada como un crimen contra la humanidad, semejante a la tortura, el genocidio y otros crímenes de lesa humanidad. En los mismos resolutivos se condena a la corrupción como inmoral, injusta y contraria a los ideales humanitarios inherentes a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, a la par que se confirma que todas las personas tienen un derecho básico a la vida y sociedad libre de corrupción (UNDP, 2004: 9).

La tarea por venir en el análisis de las violaciones a DH producto de la corrupción es el análisis empírico, con datos, de los procesos y magnitudes de estas violaciones que, hasta ahora, aparecen de forma hipotética en los textos. No hay duda que, en el análisis de las violaciones a los derechos humanos, hacer visible la relación que existe entre corrupción y discriminación, entre corrupción y DESC, entre corrupción y violencia policial, o entre corrupción y afectación de grupos en condición de vulnerabilidad como migrantes, indígenas y personas privadas de libertad, permitirá mejorar el diagnóstico y recomendaciones sobre estos problemas (González y Nash, 2011: 73).

RECOMENDACIÓN O6. Realizar análisis cualitativos que permitan mirar el proceso de relación entre corrupción y DH

En este acápite se desarrolló el mecanismo causal que permite teorizar la relación entre la corrupción y las violaciones a derechos humanos. En la medida que en los siguientes acápites se trabaja con bases de datos y se hace un análisis estadístico, el mecanismo causal se mantiene como teoría que explica esa relación. Por ello, en futuras consultorías vale la pena realizar análisis cualitativos a partir de casos concretos de corrupción, para ilustrar cómo la corrupción impacta a las violaciones a los derechos humanos. Por

ejemplo, se puede analizar la relación entre la corrupción y las violaciones a los derechos humanos:

- A partir de entrevistas a usuarios de un programa social específico donde se presuma que se realizan actos de corrupción. Permite mirar la corrupción realizada a través de sobornos por mandos bajos.
- A partir del análisis de sobreprecios en los bienes y/o servicios contratados con el gobierno, identificar cuáles son los derechos impactados por los sobreprecios y los mecanismos a través de los cuáles se realiza la violación. Permite mirar la corrupción realizada a través de sobornos por mandos medios.
- A partir de casos bien documentados de corrupción por la prensa, analizar qué derechos están relacionados con dichos actos y cómo se llevó a cabo la violación a derechos. Vale la pena buscar específicamente dos actos de corrupción: pago de sobornos para realizar acciones que están prohibidas; y desvío de recursos. Permite mirar la corrupción realizada a través del desvío de recursos y pago de sobornos, realizada por mandos medios y altos.
- La corrupción más difícil de mirar es la captura o cooptación estatal en los mandos altos. Aquí el estudio podría comenzar desde la propuesta de una metodología para mirar este tipo de corrupción, y analizar el mecanismo que genera la violación a los derechos humanos.

4. BREVE NOTA DE LA METODOLOGÍA EMPLEADA[18]

Antes de proceder a la exposición del diagnóstico sobre corrupción y derechos humanos en las entidades federativas de México, conviene hacer una breve nota sobre el tipo de información que empleamos en este estudio, así como sobre los procedimientos que seguimos para su procesamiento y análisis. Con este fin, conviene comenzar por distinguir entre los dos principales propósitos que guiaron el empleo de los datos que recaudamos: la descripción de los fenómenos en cuestión y el análisis de las potenciales relaciones entre ellos.

4.1.1. ESTRATEGIAS PARA LA DESCRIPCIÓN DE LOS FENÓMENOS

Es relevante reiterar que no se cuenta con indicadores e índices oficiales sobre derechos humanos y corrupción. En cambio, lo que sí hay es diversa información elaborada por distintas organizaciones estatales que puede ser utilizada para mirar estos conceptos. Esta fue la primera parte del trabajo:

- Elaboración de los conceptos de corrupción y derechos humanos.
- Identificación de las dimensiones que integran cada uno de esos conceptos.
- Búsqueda de la información disponible que nos permita mirar cada una de esas dimensiones.
- Recopilación de la información y elaboración de la base de datos[19].

Esta labor puede apreciarse en el esquema de títulos y subtítulos en que se ubica cada dato. Asimismo, en cada apartado del diagnóstico se especifica la fuente de los datos; aunque cabe mencionar que todas las fuentes empleadas consisten en registros

[18] Los aspectos más técnicos de la metodología se pueden consultar en este apéndice: https://www.dropbox.com/s/fe35gi9rhkbgpbd/Ap%C3%A9ndice%20t%C3%A9cnico-metodol%C3%B3gico.pdf?dl=0

[19] La base de datos completa se puede consultar en el siguiente link: https://www.dropbox.com/s/ayukcwv5dxmhivp/BASE%20DE%20DATOS%20Corrupci%C3%B3n%20y%20DH.xlsx?dl=0

administrativos o encuestas oficiales, ya sean disponibles públicamente o resultantes de las solicitudes de información que realizamos.

Ahora bien, existen distintas estrategias que pueden emplearse para sacar el máximo provecho a la información con que se cuenta. Un diagnóstico adecuado consiste en combinar distintas técnicas de procesamiento de datos con el objetivo de conseguir un retrato integral de la situación que busca describirse. En este sentido, el presente estudio busca combinar dos estrategias complementarias para lograr una mejor descripción de la situación de la corrupción y los derechos humanos en México. Por un lado, se presenta un conjunto de datos y gráficas que retratan la evolución temporal de estos fenómenos en el país; por otro, se hacen cortes transversales a partir de los datos más recientes con el fin de comparar entre sí las 32 entidades federativas del país.

Uno de los principales retos que se enfrentan cuando se propone hacer comparaciones entre distintas unidades de análisis (ya sean países, entidades federativas u otras) es buscar cómo resumir la información de cada unidad sin perderse de variaciones importantes. Hay algunos casos en que emplear una única *medida resumen* resulta conveniente. Por ejemplo, en este estudio se emplea inicialmente la media por país del Índice de Percepción de Corrupción (un promedio simple de los valores que ese país tuvo cada año) como medida resumen para ubicar a México entre otros países de interés. El uso de la media se justifica en este caso por la relativamente baja variabilidad temporal de las medidas en cada país. Siguiendo con el ejemplo, el CPI para México tiene una media de 34.5 puntos y cada año sólo se desvía en promedio 0.58 puntos de ese valor. Así, al usar la media para representar todo el periodo no se pierde demasiada información importante.

Sin embargo, el uso de medidas resumen no se justifica en la mayoría de los indicadores que empleamos para describir a las entidades federativas del país, ya que estos varían considerablemente a lo largo del tiempo. Por esta razón se optó presentar el diagnóstico combinando la evolución temporal de los datos con cortes transversales en el punto más reciente.

Otro reto que se surge de la necesidad de comparar las 32 entidades federativas consiste en definir una estrategia para presentar eficientemente la información de cada entidad. La comparación transversal se hace más eficiente si se reduce el número de unidades a comparar. Este principio da fundamento a la construcción de categorías que agrupen a las entidades federativas en clases según sus valores en los distintos indicadores. Esta estrategia además favorece el empleo de visualizaciones que presentan eficientemente una gran cantidad de información. En el presente estudio se emplearon mapas de la República para representar la distribución geográfica de las categorías construidas para cada indicador. En cada caso se construyeron cinco categorías para clasificar a las entidades federativas. El procedimiento que se empleó para construir dichas categorías es la "optimización de divisiones naturales", llamado también algoritmo de Jenks. Este método consiste en probar repetidamente distintos cortes a la información hasta encontrar aquel que maximice las diferencias entre categorías mientras minimiza la variación al interior de cada categoría. En otras palabras, las categorías que se presentan son aquellas que son más distintas entre sí, y que agrupan a las entidades más parecidas en su interior.

En contraste, la comparación de las tendencias a lo largo del tiempo de varias entidades requiere de una preselección de un número reducido de unidades de comparación. Esto debido a que las visualizaciones que permiten dicha comparación se ven afectadas cuando el número de unidades que se incluyen es muy alto. En un gráfico de líneas, por ejemplo, cada línea representa la evolución temporal de un indicador en una entidad, y entre más líneas se incluyan disminuye la capacidad para diferenciarlas. En este sentido, el criterio que se empleó para seleccionar las entidades que se comparan en cada caso fue el de maximizar el contraste. Así, en cada gráfica de tendencias se incluyen las entidades que tienen las medias más altas en el indicador y se les contrasta con las más bajas. Naturalmente, es posible que se hayan excluido variaciones importantes de algunas de las entidades que no se incluyen en las gráficas; sin embargo, no existe método alguno libre de la disyuntiva entre la inclusión de información y la eficiencia expositiva.

Por último, hay algunos indicadores cuya importancia radica en su valor acumulado para todo el periodo de análisis. Este es el caso, por ejemplo, de las quejas presentadas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Esta información se presenta en el diagnóstico mediante una adición simple de los valores que tiene cada entidad en todos los años del 2000 al 2014[20].

4.1.2. ESTRATEGIAS PARA EL ANÁLISIS DE LAS RELACIONES ENTRE LOS FENÓMENOS

Existen distintas herramientas útiles para probar empíricamente una variación conjunta entre dos indicadores (uno de corrupción y otro de derechos humanos), a esto le llamamos correlación. Cada una de estas herramientas conlleva distintas lógicas, requiere diferentes insumos y tiene diversas utilidades. La elección de la técnica más adecuada para generar evidencia sobre una relación causal depende del tipo de información con que se cuente y de los objetivos del estudio en cuestión. Para el caso que nos ocupa, la exploración de los efectos empíricos de la corrupción sobre el ejercicio de los derechos humanos representa un área de estudio poco explorada con análisis cuantitativo. En este sentido, los mecanismos específicos en que una variable afecta a la otra están aún poco definidos, tanto empírica como teóricamente. Por esta razón se hace imposible asumir *a priori* la "forma funcional" de dicha relación; no se puede asumir, por ejemplo, que la relación entre la corrupción y los derechos humanos sea lineal (siempre la misma sin importar la magnitud del problema), o que sea más fuerte cuando hay mucha o poca corrupción. Esto quiere decir, concretamente, que no sería conveniente analizar el efecto de interés a partir de un modelo estadístico que presuponga alguna de estas relaciones.

Si a las consideraciones anteriores aunamos que la información disponible sobre los fenómenos de interés no es del todo precisa sino aproximada (ya que fueron asociadas con los indicadores más adecuados de entre los disponibles), una técnica alternativa se vuelve

[20] Para una explicación técnico-metodológica sobre las decisiones de estadística descriptiva utilizada en el informe se puede consultar el siguiente apéndice: https://www.dropbox.com/s/fe35gi9rhkbgpbd/Ap%C3%A9ndice%20t%C3%A9cnico-metodol%C3%B3gico.pdf?dl=0

aún más necesaria. Por esta razón, en el presente estudio optamos por examinar empíricamente la relación entre la corrupción y el ejercicio de derechos mediante la técnica de regresiones locales[21]. Esta técnica emplea los mismos principios de la regresión lineal tradicional, pero abocados a la identificación *a posteriori* de la forma en que se relacionan dos variables. En pocas palabras, la técnica por la que optamos secciona la muestra en tantas partes como unidades de observación, tomando un cierto porcentaje de las observaciones más cercanas en cada sección. Después estima para cada "submuestra" qué nivel de ejercicio de derechos es de esperar dado un valor de corrupción. Finalmente, une todos esos puntos para encontrar una línea que represente el efecto que estudiamos. Más allá de los principios operativos de la técnica de regresiones locales, su utilidad reside en que permite encontrar empíricamente los patrones que sigue la relación entre una variable independiente y una dependiente.

Como en toda técnica estadística, la interpretación causal la provee el investigador con base en argumentos teóricamente orientados. Siguiendo la lógica del presente estudio, interpretaremos los resultados de las regresiones locales como el efecto de la corrupción sobre los derechos humanos.

La lógica que seguimos en la selección de los indicadores al realizar las pruebas siguió dos criterios: 1) maximizar las combinaciones posibles entre el tipo de información de corrupción y el tipo de derechos afectados; y 2) favorecer los resultados más significativos de las tablas de correlación expuestas más abajo. Finalmente, por razones prácticas y en concordancia con la lógica de la técnica empleada, no se exponen los resultados de todas las combinaciones puestas a prueba. Las gráficas y las interpretaciones que se presentan son aquellas que mejor ilustran las diferentes formas que asume empíricamente la relación de la corrupción con los derechos humanos en México, a partir de la evidencia disponible.

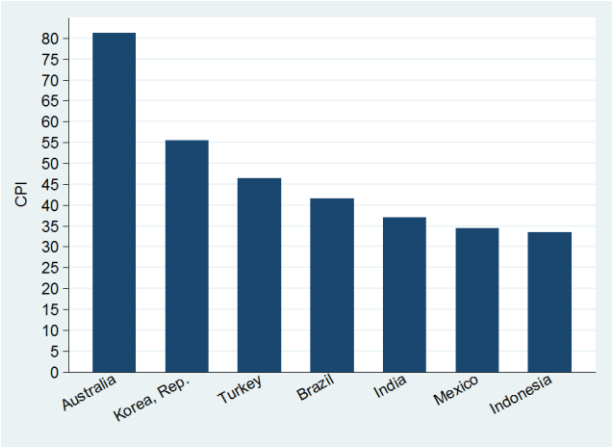
[21] Para una explicación técnico-metodológica sobre lo que son las regresiones lineales se puede consultar el siguiente apéndice: https://www.dropbox.com/s/fe35gi9rhkbgpbd/Ap%C3%A9ndice%20t%C3%A9cnico-metodol%C3%B3gico.pdf?dl=0

5. ANÁLISIS EMPÍRICO DE LA RELACIÓN ENTRE LA CORRUPCIÓN Y LOS DERECHOS HUMANOS. ESTUDIOS DE ESTADÍSTICA DESCRIPTIVA Y ANALÍTICA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO DEL 2000 AL 2014.

En este acápite analizaremos la relación entre la corrupción y los derechos humanos en México a partir del análisis estadístico de cada una de las entidades federativas entre el 2000 y el 2014. Antes, vale la pena mirar cómo se encuentra México a nivel internacional tanto en materia de corrupción como de derechos humanos. Para ello, recuperamos algunos de los principales competidores de México, elegimos a los países que se encuentran en el MIKTA (México, Indonesia, Corea, Turquía y Australia) que son los Estados con los que, en materia económica, se suele comparar a México. Sumamos a Brasil y la India.

Comencemos con la corrupción. Utilizamos el índice de percepción de la corrupción (CPI, por sus siglas en inglés) de Transparencia Internacional en el periodo 2012 - 2015. Este índice va de 0 a 100, donde los números bajos suponen mucha corrupción, y los altos poca. En esta comparación vemos que México se encuentra mucho más cerca de Indonesia, ubicados ambos en los peores lugares de la percepción de corrupción junto con la India.

Gráfica 1. Promedio del CPI para los países del MIKTA más Brasil y la India, 2012-2015

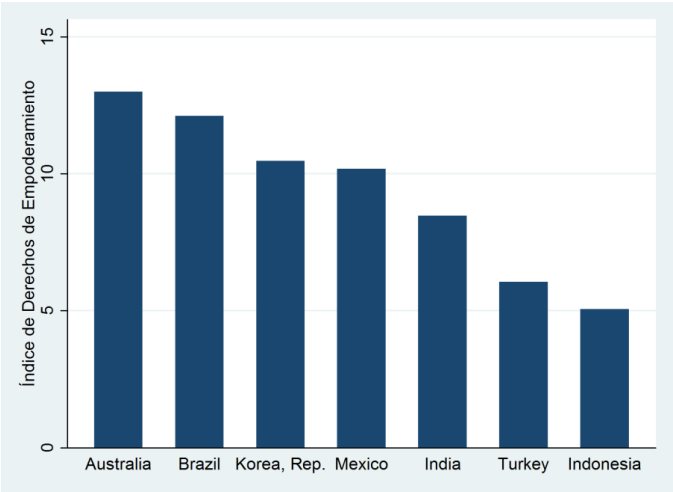


Fuente: Elaboración propia a partir de información de Transparency International.

Vayamos ahora a los derechos humanos. La primera comparación la realizamos a partir del índice de empoderamiento desarrollado por CIRI, Human Rigths Data Project para

los años 1996 – 2011. Este índice incluye a los derechos de libertad de expresión, de religión, de tránsito, de entrada y salida del país, los derechos de reunión y asociación, a la autodeterminación electoral, y laborales. El índice va de 0 a 14, donde 0 supone que no se ejerce ninguno de esos derechos, y 14 que se ejercen todos ellos. Lo que se observa en la gráfica es el promedio simple de los años analizados. Si bien todos los países están por debajo de Australia, hay un sólido segundo lugar entre México y Corea que se encuentran por arriba de Turquía e Indonesia.

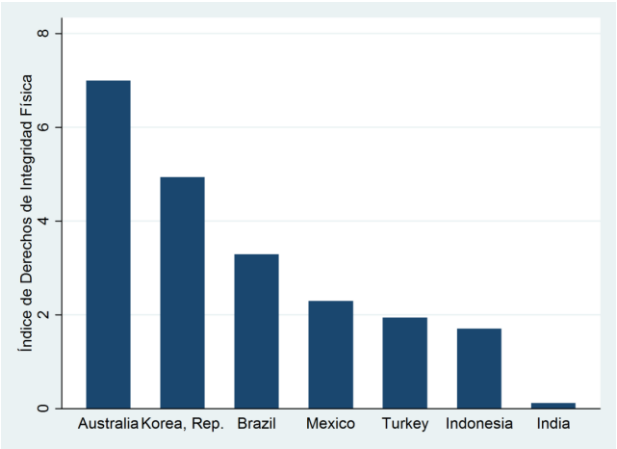
Gráfica 2. Media del Índice de Empoderamiento para los países de MIKTA más la India y Brasil, 1996 – 2011



Fuente: Elaboración propia a partir de información de The Cingranelli-Richards Human Rights Data Set.

Hicimos los mismo con el índice de integridad física, que incluye a las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición, la tortura y los prisioneros políticos. El índice va de 0 a 8. La lógica es la misma, el 0 supone ausencia de derechos, el 8 el ejercicio de todos los derechos. Australia y Korea repiten como primer y segundo lugar, mientras México se cae a un cuarto lugar después de Brasil y más cercano a Turquía e Indonesia.

Gráfica 3. Media del Índice de Integridad Física para los países de MIKTA más Brasil y la India, 1996 – 2011



Fuente: Elaboración propia a partir de información de The CIRI Human Rights Data Set.

Con la información de la gráfica 4, ahora que sabemos cómo se encuentra México en comparación con otros países, veamos lo que sucede al interior del país.

5.1. DIAGNÓSTICO DEL EJERCICIO DE DERECHOS HUMANOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO DEL 2000 AL 2014.

En esta sección presentaremos, de forma descriptiva, los indicadores que nos permitirán observar a los derechos humanos en cada una de las entidades federativas en el periodo 2000 al 2014. Miraremos a los derechos humanos a partir de cuatro tipos de indicadores: los que dan cuenta de los derechos humanos en general; los que nos aproximan a los derechos civiles; los que nos hablan de los derechos políticos; y los que nos permiten observar a los derechos económicos y sociales. El recuento de los indicadores que integran cada grupo se realizó páginas arriba.

Con el fin de retratar el panorama de las entidades federativas en México, en relación con cada uno de los indicadores seleccionados, presentaremos dos tipos de visualizaciones. En primer lugar, incluimos una representación de la información en un mapa de la división política de México. Este tipo de gráficas nos permitirán apreciar un corte transversal de los indicadores en el momento más reciente disponible. De esta manera, es posible apreciar la distribución de las entidades federativas en categorías dadas por los

valores en cuestión, mismas que se representan con las distintas tonalidades con que se presenta cada entidad. Así, por ejemplo, en la gráfica se presenta la distribución del total de quejas ante la CNDH en 2014. Esta gráfica permite dar cuenta con mayor claridad de la situación de las 32 entidades federativas del país respecto a este indicador general del ejercicio de los derechos humanos, así como identificar alguna posible lógica espacial en su distribución.

Mapa 1. Distribución del total de quejas ante la CNDH en las entidades federativas de México, 2014

Fuente: Elaboración propia con información de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos suministrada a través de INFOMEX con corte al 27 de abril de 2016.

La construcción de las categorías con que clasificamos a las entidades federativas es el resultado de la aplicación de un algoritmo que apunta a maximizar la utilidad del mapa. Este método define las categorías con base en los valores del indicador, de manera que se minimice la variación al interior de cada categoría al tiempo que se maximiza la variación entre clases. En la clasificación resultante para el mapa anterior se definió la categoría más

alta exclusivamente para el caso de la Ciudad de México. Este resultado implica que ninguna otra entidad podría ser clasificada junto con la Ciudad de México sin afectar la distribución de las demás. Podríamos atender intuitivamente este caso extremo en parte asociado a su igualmente extrema densidad poblacional (poco menos de seis mil habitantes por kilómetro cuadrado según la Encuesta Intercensal 2015). Pese a esta limitación, el indicador en cuestión resulta útil para apreciar la distribución relativa del resto de las entidades federativas. En este sentido podemos identificar una concentración de las quejas ante la CNDH en un corredor que va de la Ciudad de México hacia el occidente del país, en los Estados de México, Michoacán y Jalisco. En esta segunda categoría de entidades con más de 447 quejas en 2014 se suman también los casos de Veracruz y Tamaulipas.

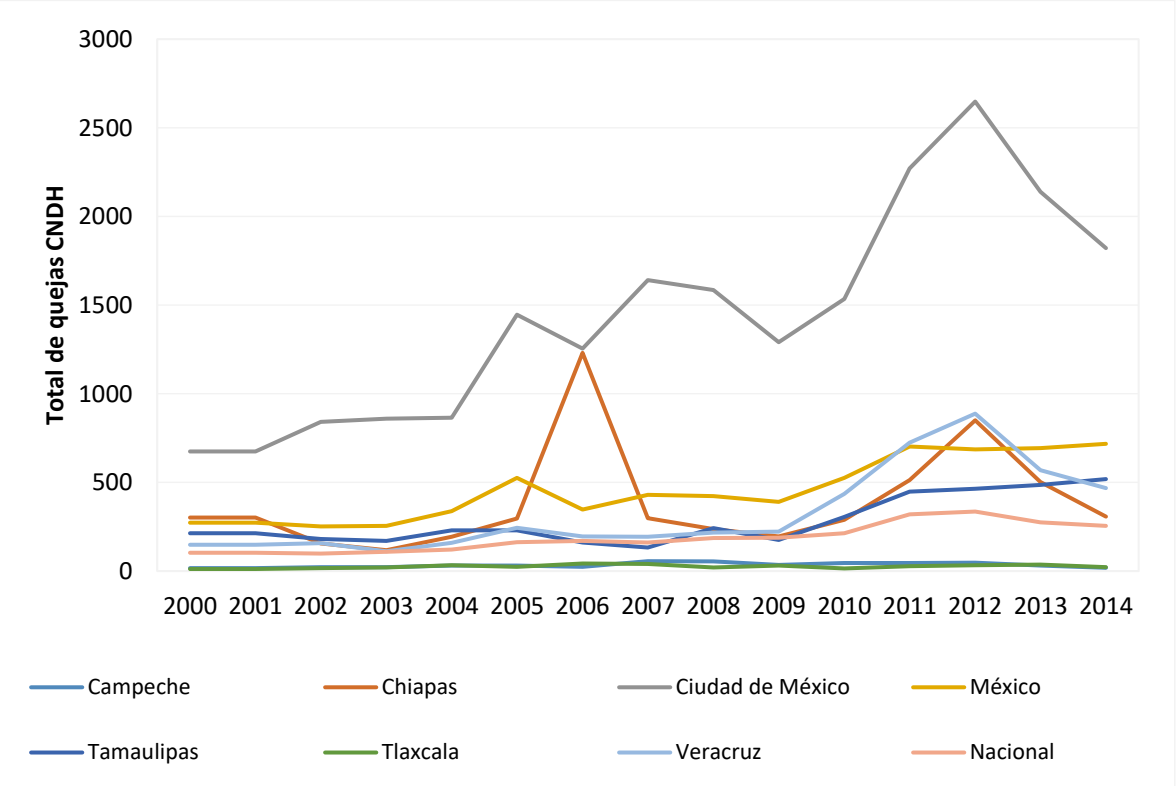
RECOMENDACIÓN 07. Examinar la posibilidad de una lógica regional en el ejercicio de derechos

La distribución geográfica de las categorías que construimos respecto del total de quejas ante la CNDH, en tanto indicador del ejercicio de derechos humanos en general, presenta una correlación espacial considerable. Esto significa que el valor que tiene una entidad federativa dada está asociado en alguna medida con el mismo valor para las entidades aledañas. La consecuencia empírica de este fenómeno es que las entidades con más quejas se encuentran agrupadas en pocos racimos de estados vecinos. Si bien esta apreciación no puede considerarse concluyente, valdría la pena examinar en detalle dicha posibilidad con el fin de comprender mejor el ejercicio de los derechos humanos.

Por otra parte, dado que la representación en un mapa sólo retrata el último momento de las quejas ante la CNDH, requerimos de una visualización complementaria sobre sus tendencias longitudinales. Así, en la gráfica se presenta la evolución temporal de este indicador para una selección de los casos cuyas medias en el periodo son las más altas y las más bajas. De esta información llama la atención Chiapas, que a pesar de pertenecer a una categoría intermedia en 2014, el número de quejas ha repuntado en otros momentos

del periodo. Los valores más altos para esta entidad se dieron en 2006, cuando prácticamente alcanzó a la Ciudad de México, y en 2012. Estos años coinciden con jornadas electorales federales y cambios de administración. Por su parte, Veracruz tuvo un aumento sostenido en el periodo hasta 2012, pasando de la segunda a la cuarta posición después de ese año. El descenso en el total de quejas después de 2012 fue generalizado en el país, con las excepciones del Estado de México y Tamaulipas. Las entidades con las medias más bajas para el periodo son Tlaxcala y Campeche.

Gráfica 4. Tendencias longitudinales del total de quejas ante la CNDH en entidades federativas seleccionadas, 2000-2014



Fuente: Elaboración propia con información de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos suministrada a través de INFOMEX con corte al 27 de abril de 2016.

Antes de proceder a la revisión de los siguientes grupos de indicadores, vale la pena detenernos para contrastar la información anterior con el número de recomendaciones

emitidas por la CNDH por entidad federativa. En el gráfico observamos que la entidad con mayor número de recomendaciones en 2014 fue Oaxaca, seguido en otra categoría por el Estado de México y la Ciudad de México. En esta ocasión, la categoría más baja está constituida por entidades que no tuvieron ninguna recomendación en ese año.

Mapa 2. Distribución del número de recomendaciones de la CNDH en las entidades federativas, 2014

Fuente: Elaboración propia con información de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos suministrada a través de INFOMEX con corte al 27 de abril de 2016.

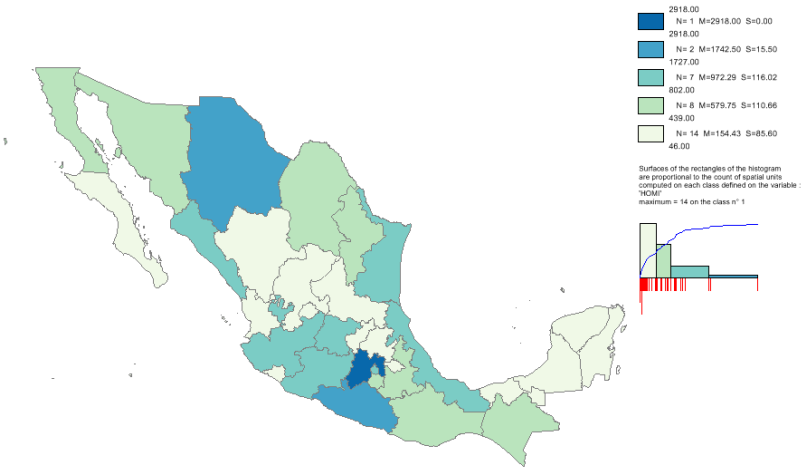
5.1.1. EJERCICIO DE LOS DERECHOS CIVILES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Los indicadores que seleccionamos para examinar el ejercicio de derechos civiles en el país son el total de homicidios por entidad federativa, el porcentaje que representan esos homicidios respecto del total de muertes violentas en cada entidad, las quejas emitidas ante la CNDH por desapariciones forzadas, detenciones y tortura, y las averiguaciones previas iniciadas por desapariciones forzadas.

Las muertes por homicidio constituyen uno de los indicadores más difundidos para analizar la situación de violencia, y en este estudio lo asumimos como indicador de ejercicio del derecho a la vida. La razón de su uso generalizado es que se trata de información que

pertenece a los registros civiles, a diferencia de las cifras sobre otros crímenes que son generadas por el poder judicial a partir de su denuncia. De esta manera, las estadísticas oficiales sobre homicidios no se ven afectadas por el subregistro en la misma medida que aquéllas. En la gráfica observamos que el Estado de México es la única entidad en la categoría de mayor número de homicidios en 2014, con 2,918 muertes de este tipo. Le siguen con más de 1,727 muertes Chihuahua y Guerrero. Sin embargo, estas dos entidades encabezan la lista respecto del porcentaje que representan los homicidios respecto del total de muertes violentas, con 56% y 47% respectivamente. Por otra parte, la categoría que incluye a un mayor número de entidades es la más baja (el color más claro del mapa), con 14 casos. Este tipo de distribución nos habla de un marcado sesgo a la derecha, es decir que hay más entidades con un número reducido de homicidios y un número menor con valores atípicamente altos en este indicador. Esta misma concentración en la distribución de los homicidios puede apreciarse en el histograma que se incluye a un costado del mapa.

Mapa 3. Distribución de los homicidios en las entidades federativas de México, 2014



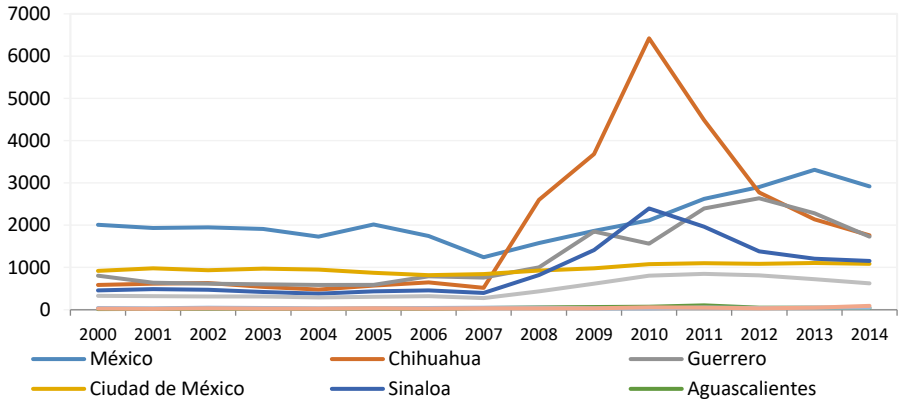
Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía sobre muertes por homicidios dolosos, disponible en la sección de Registros Administrativos de su sitio en línea (consultado el 11 de julio de 2016).

El número de homicidios en nuestro país es objeto de enormes variaciones no sólo espaciales sino temporales, dado su estrecho vínculo con la evolución del crimen organizado. Efectivamente, después de un descenso sostenido y generalizado en este indicador desde la última década del siglo pasado hasta 2007, estalló una crisis de violencia en el país. El inicio del combate frontal al narcotráfico por parte de la administración de

Calderón se reflejó en un drástico aumento en los homicidios ocurridos en el país. La línea de tendencia de Chihuahua en la Gráfica 4.7 nos muestra la realización más extrema de este fenómeno: en 2010 ocurrieron 6,421 homicidios, más de diez veces el valor para la entidad en 2007. La repetición de este patrón en estados como Guerrero o Sinaloa terminó por reflejarse en la media nacional. Después de 2010 estas mismas entidades han visto un descenso en las muertes por homicidio, aunque sin alcanzar sus propios valores previos a 2007.

Sin embargo, este desarrollo no fue generalizado. En las entidades con la media más baja de homicidios para el periodo (Aguascalientes, Yucatán y Baja California Sur) este indicador se mantuvo relativamente constante. Coincide además que en estas entidades las muertes por homicidio representan menos del 10% de las muertes violentas. Por su parte, entidades como el Estado de México y la Ciudad de México han seguido una lógica distinta en esta evolución, con un aumento sostenido durante el periodo, más marcado en el primer caso que en el segundo.

Gráfica 5. Tendencia longitudinal del número de homicidios en entidades federativas seleccionadas, 2000-2014

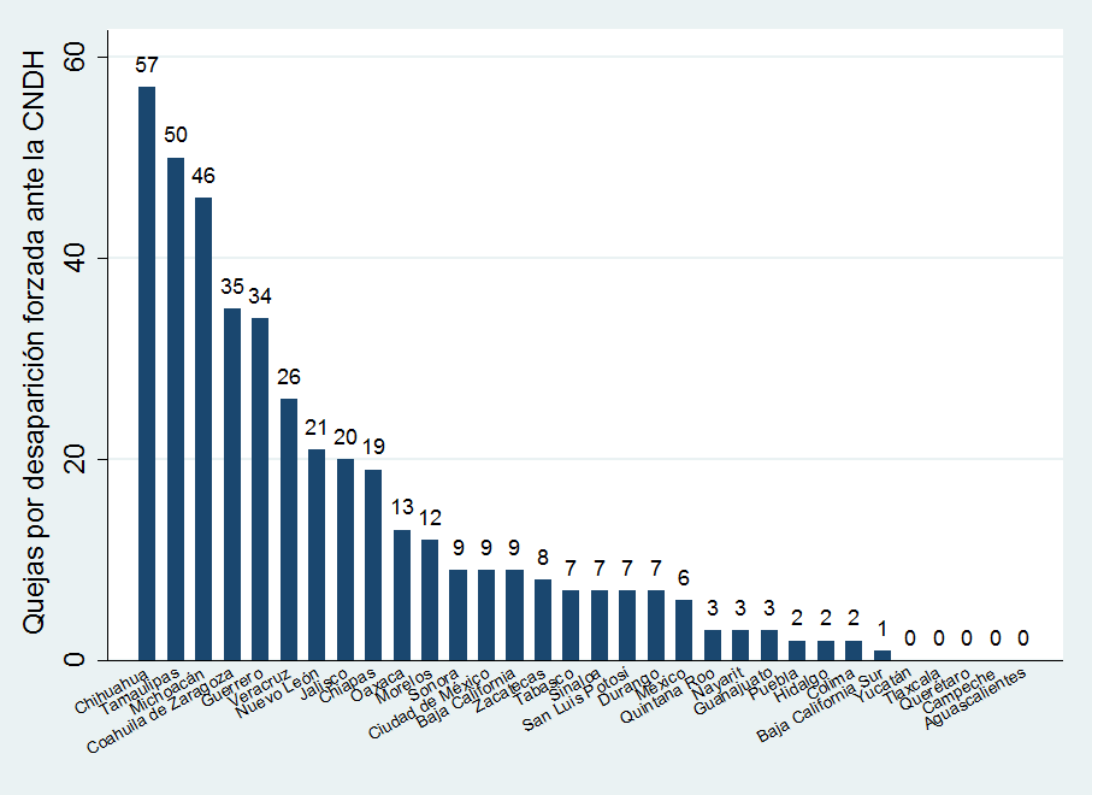


Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía sobre muertes por homicidios dolosos, disponible en la sección de Registros Administrativos de su sitio en línea (consultado el 11 de julio de 2016).

Otro tipo de información que podemos emplear para dar cuenta de la situación de los derechos civiles en México durante este periodo es la provista por la CNDH sobre las quejas recibidas para algunas violaciones específicas a derechos humanos. Esta información permite dar una imagen, aunque no del todo precisa, sobre la propagación diferencial de la desaparición forzada, las detenciones arbitrarias y la tortura en la República.

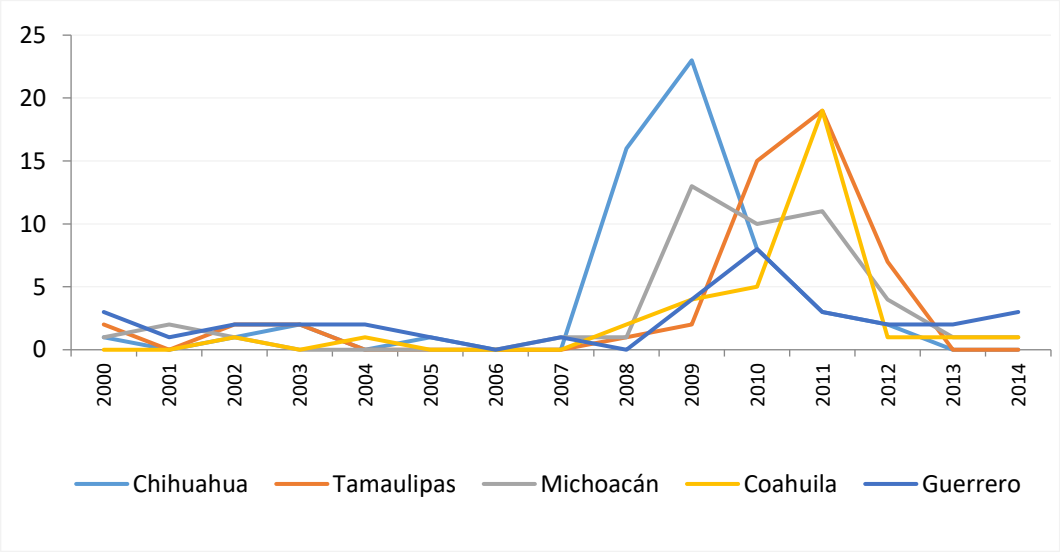
Dado el tipo de datos en cuestión, resulta más conveniente describir la suma total de cada tipo de queja para todo el período, seguida de las tendencias longitudinales de los casos más extremos. Respecto de la desaparición forzada, cinco entidades concentran el 53% de los quejas ante la CNDH en todo el país: Chihuahua, Tamaulipas, Michoacán, Coahuila y Guerrero. Además, al observar en detalle la evolución de este indicador en el período notamos que la mayor parte de todas estas quejas fueron registradas entre 2008 y 2012. Tal concentración espacial y temporal de las quejas por desaparición forzada coincide además con años y entidades que estaban siendo afectadas por la guerra contra el crimen organizado (ambas variables se correlacionan positivamente en r=0.38). Asimismo, contrastamos este indicador con las averiguaciones previas iniciadas por desaparición forzada en cada entidad. Veracruz encabeza la lista con 54 averiguaciones previas, seguido de los estados que ya habíamos identificado como los más afectados: Tamaulipas con 35, Chihuahua con 29 y Coahuila con 25. Estas cuatro entidades concentran el 68% de las averiguaciones previas por desaparición forzada.

Gráfica 6. Total de quejas por desaparición forzada ante la CNDH por entidad federativa, 2000-2014



Fuente: Elaboración propia con información de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos suministrada a través de INFOMEX con corte al 27 de abril de 2016.

Gráfica 7. Tendencia longitudinal del número de quejas por desaparición forzada ante la CNDH en entidades seleccionadas, 2000-2014

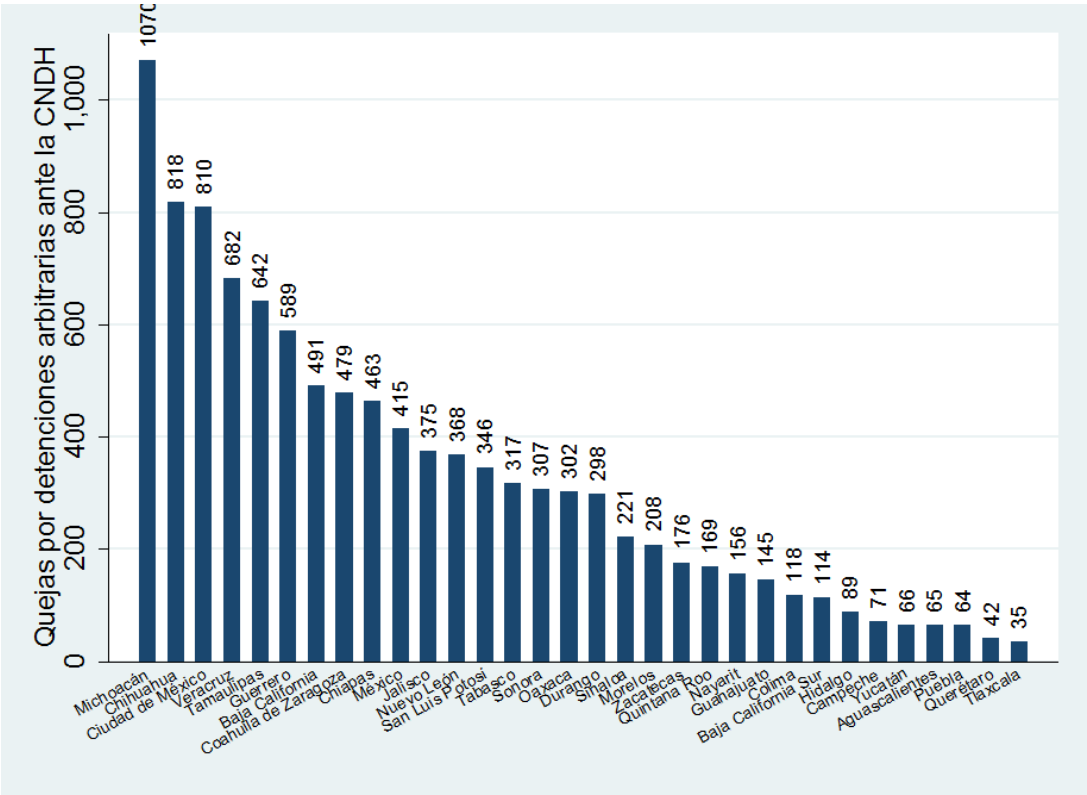


Fuente: Elaboración propia con información de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos suministrada a través de INFOMEX con corte al 27 de abril de 2016.

Las quejas por detenciones arbitrarias son en cambio mucho más abundantes. En la lista ordenada por el total de quejas de este tipo resalta la inclusión de la Ciudad de México. A pesar de que esta entidad concentra ampliamente el total de quejas de la CNDH, había quedado en un lugar intermedio en cuanto a desapariciones forzadas. Los demás ocupantes de los primeros lugares son los ya tristemente familiares: Michoacán, Chihuahua, Veracruz, Tamaulipas y Guerrero. La evolución temporal de este indicador se presenta en la gráfica y, con excepción de la Ciudad de México, demarca la misma concentración de quejas en los años posteriores a 2007.

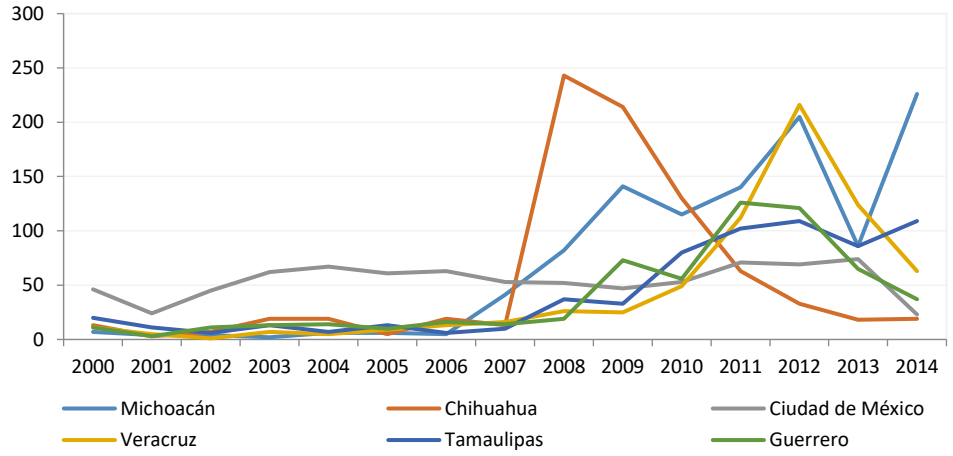
Por su parte, las quejas por tortura presentadas en el periodo son menos frecuentes, aunque igualmente concentradas. Las cinco entidades que encabezan esta lista concentran el 47% de las quejas por tortura que recibe la CNDH en todo el país. En este indicador, la Ciudad de México es sustituida por Baja California.

Gráfica 8. Total de quejas por detenciones arbitrarias ante la CNDH por entidad federativa, 2000-2014



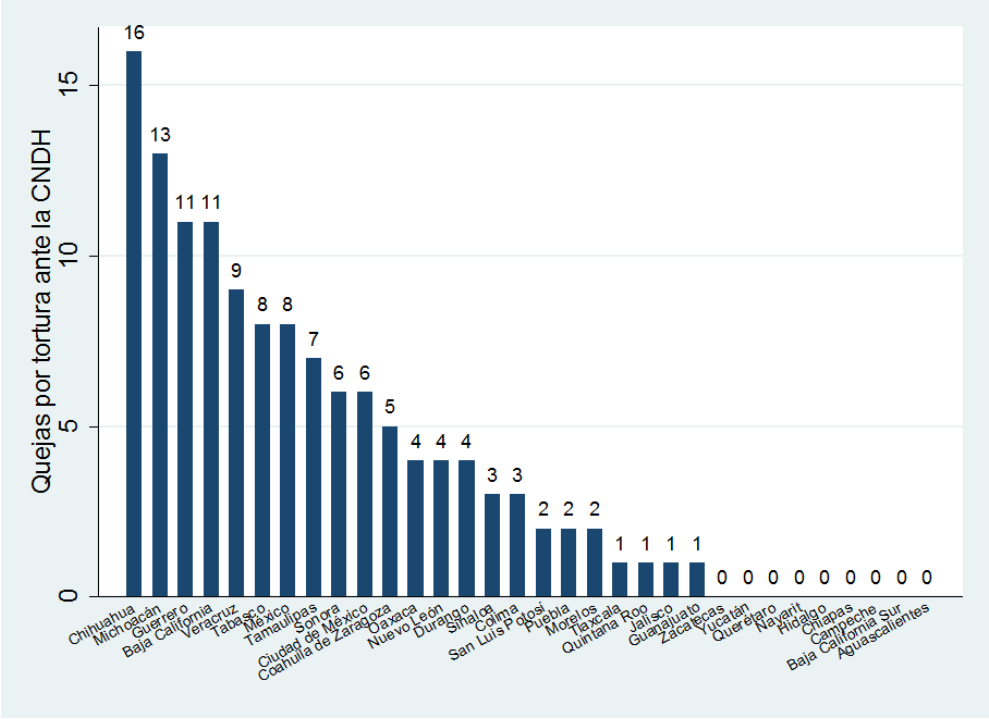
Fuente: Elaboración propia con información de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos suministrada a través de INFOMEX con corte al 27 de abril de 2016.

Gráfica 9. Tendencia longitudinal del número de quejas por detenciones arbitrarias ante la CNDH en entidades seleccionadas, 2000-2014



Fuente: Elaboración propia con información de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos suministrada a través de INFOMEX con corte al 27 de abril de 2016.

Gráfica 10. Total de quejas por tortura ante la CNDH por entidad federativa, 2000-2014



Fuente: Elaboración propia con información de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos suministrada a través de INFOMEX con corte al 27 de abril de 2016.

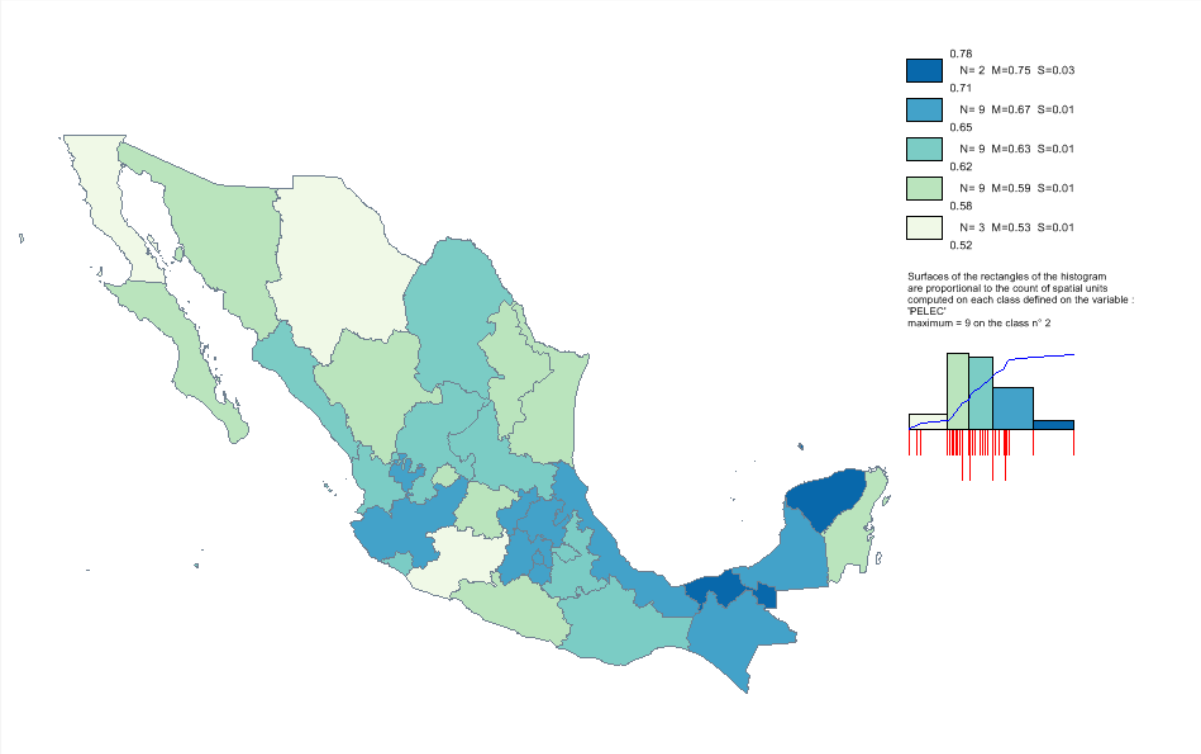
RECOMENDACIÓN 08. Recuento de los daños en las entidades más afectadas por la violencia

Si bien en este estudio empleamos el número de homicidios en una entidad directamente como indicador negativo del ejercicio de derechos civiles, la situación de violencia que se vivió en algunas entidades puede tener afectaciones a los derechos humanos más allá de las víctimas directas. De la misma manera, la alta concentración de quejas por desaparición forzada, detenciones arbitrarias y tortura en las mismas entidades (Chihuahua, Guerrero, Michoacán, Tamaulipas y Veracruz), retrata unas condiciones generales desfavorables al ejercicio de derechos civiles. Las víctimas indirectas de la violencia continúan viviendo en estas entidades, y la manera en que otros de sus derechos han sido afectados podría ser examinada en profundidad en algún estudio futuro.

5.1.2. EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Existe poca información empírica sobre el ejercicio de los derechos políticos en México. De entre los derechos y libertades que pertenecen a este conjunto, el ejercicio del derecho a votar es el que acaso podemos observar mejor, utilizando la participación electoral en las entidades como su indicador de resultado. En el mapa presentamos un corte transversal sobre su distribución en las elecciones federales de 2012. Vale la pena comentar las dos categorías extremas: por una parte, Yucatán y Tabasco son entidades con una participación de más de 71%, mientras que Baja California, Chihuahua y Michoacán pertenecen a la clase de menos de 58% de participación.

Mapa 4. Distribución de las entidades federativas en México según su participación electoral, 2012

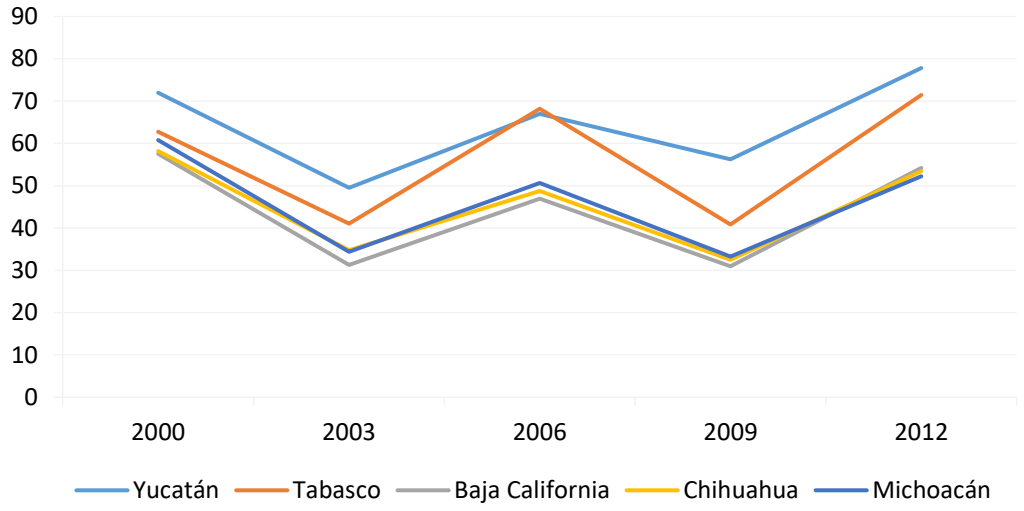


Fuente: elaboración propia con información del Atlas de los resultados electorales federales 1991 – 2012, del Instituto Nacional Electoral. http://siceef.ine.mx/atlas.html

La participación electoral ha sido objeto de numerosos estudios en el desarrollo de las ciencias sociales, en los que se le ha llegado a considerar como una variable en la que convergen distintos procesos sociales (como evaluaciones ciudadanas sobre el gobierno, movilizaciones partidarias, o pertenencia a redes clientelares). Al mismo tiempo, el acto de votar es efectivamente el ejercicio de un derecho político, aunque la cercanía en que refleje dicho ejercicio es imposible de definir con la información disponible. Este argumento resulta relevante para atender las variaciones que típicamente aparecen entre la participación en elecciones presidenciales e intermedias en México. Aunque posteriormente examinaremos la relación de este indicador con la corrupción en el país, las variaciones que se aprecian en la gráfica reflejan claramente una importancia diferenciada de las jornadas electorales de 2000, 2006 y 2012, contra las de 2003 y 2009. Si comparamos sólo la participación en elecciones presidenciales en las entidades con mayor participación observamos que los valores de Tabasco aumentaron sostenidamente y los de Yucatán fueron mayores en 2012

que en cualquier otro año. Por su parte, la participación en Baja California, Chihuahua y Michoacán fue mayor en 2012 que en 2006, pero menor que en 2000.

Gráfica 18. Tendencia longitudinal de la participación en elecciones federales para entidades seleccionadas, 2000-2012



Fuente: elaboración propia con información del Atlas de los resultados electorales federales 1991 – 2012, del Instituto Nacional Electoral. http://siceef.ine.mx/atlas.html

5.1.3. EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

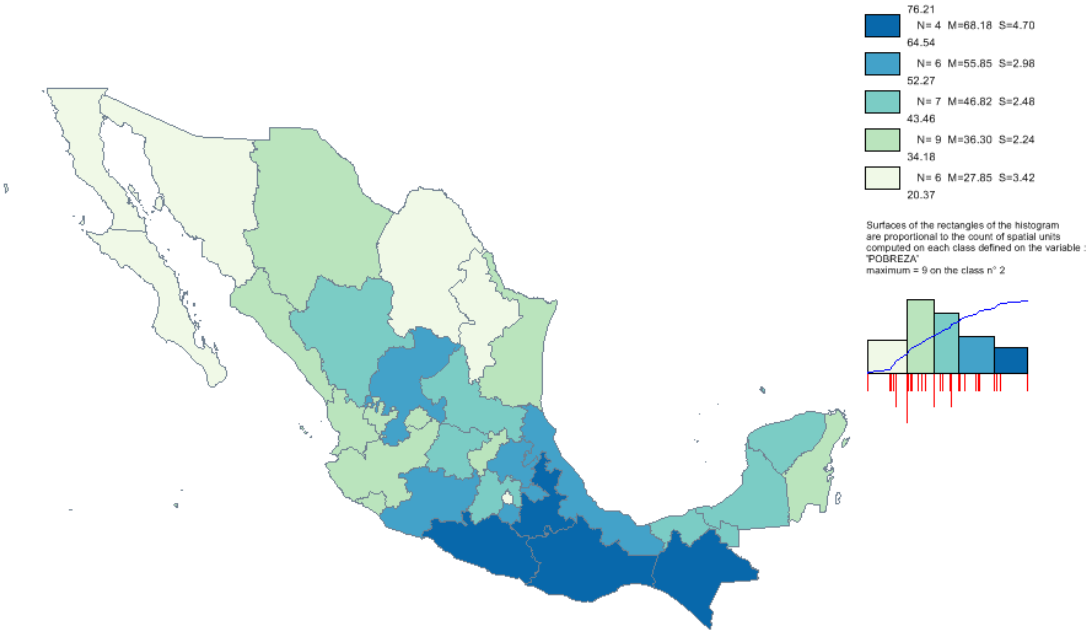
Los indicadores que nos permiten observar el ejercicio de los derechos económicos y sociales son las evaluaciones de pobreza y carencias de CONEVAL, el Índice de Desarrollo Humano, y algunas medidas de CONAPO como la mortalidad infantil y la esperanza de vida.

De acuerdo con la definición multidimensional de CONEVAL, una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. A partir de esta definición y de las medidas que al respecto realiza el mismo Consejo, podemos trabajar con diferentes indicadores

negativos sobre el ejercicio de los derechos económicos de las personas. En primer lugar, contamos con el porcentaje de la población de cada entidad que se encuentra en situación de pobreza.

La clasificación de las entidades federativas en cinco categorías de pobreza está representada en la gráfica. Con esta visualización advertimos de la fuerte lógica espacial que asume la distribución de la pobreza, con cuatro estados vecinos en el sur del país agrupados en la categoría más alta: Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla. La correlación espacial en este indicador es más clara que en cualquier otro, pues divide al país en dos polos opuestos: en contraste con el sur, en el norte del país hay dos grupos que abarcan todas las entidades con menor pobreza (Nuevo León y Coahuila, por un lado, Sonora y la península de Baja California por el otro).

Mapa 5. Distribución de las entidades federativas en categorías de pobreza, 2014



Fuente: elaboración propia con información del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, disponible en www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx

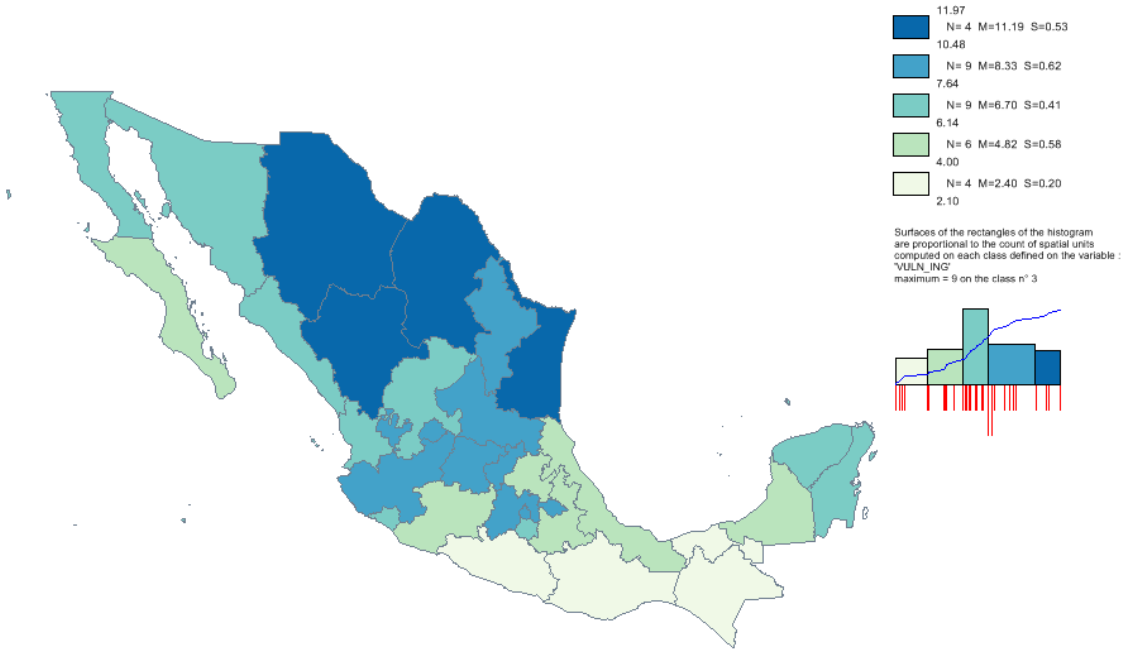
La polarización del país en términos de este indicador es drástica. Mientras que en las entidades del norte que mencionamos hay menos de una tercera parte de la población

en pobreza, en los estados peor clasificados del sur más de dos terceras partes de los habitantes se encuentran en esta condición.

Ahora bien, como con cualquier otra medición, el indicador que empleamos depende de la interacción de las dos condiciones definidas. Sin embargo, cada uno de estos componentes de la medida tiene su propia distribución cuando se le toma por separado. Siendo así, resulta relevante que miremos los cambios en la clasificación de las entidades cuando son vulnerables exclusivamente por el componente de ingreso de la medición. Este componente, a diferencia del de carencias sociales, está directamente relacionado con el funcionamiento económico de las sociedades de mercado en cada entidad. Aunque por sí mismo no agota la imagen del ejercicio de los derechos económicos de las personas, retrata la composición de la estructura de ingresos de cada entidad sin las distorsiones de la política pública.

Las marcadas diferencias que se observan en la gráfica hacen valer este detenimiento: en el norte del país se ubica el racimo de entidades con mayor porcentaje de habitantes vulnerables por ingresos, mientras que en el sur se encuentra el extremo opuesto. Un razonamiento que podemos derivar de esta información es que la estructura de ingresos no es tan radicalmente distinta en las entidades del norte y del sur del país; las diferencias en la prevalencia de la pobreza se deben en mayor medida a la cobertura de las necesidades sociales.

Mapa 6. Distribución de la vulnerabilidad por ingreso en las entidades federativas, 2014



Fuente: elaboración propia con información del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, disponible en www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx

Las medidas por separado de cada carencia social en las entidades confirman el argumento anterior. En efecto, es en las entidades del norte del país en donde encontramos una menor proporción de habitantes en condición de vulnerabilidad por alguna de las seis carencias sociales. La tabla siguiente es un resumen de las posiciones que ocupan las entidades federativas al ordenarlas por su valor en los seis indicadores de las carencias sociales. En ella notamos el patrón esperado, que los estados que ocupan los últimos lugares en todas las listas resultantes son los estados del sur, mientras que los primeros lugares están ocupados por las entidades del norte, más la Ciudad de México.

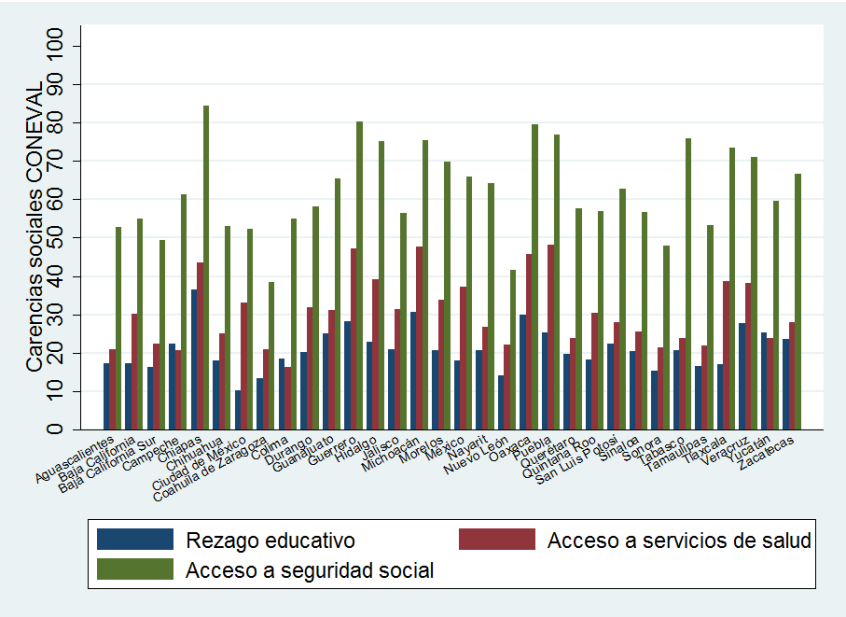
Tabla 2. Tabla ordinal de las entidades según su porcentaje de habitantes con alguna carencia social

	Rezago educativo	Acceso a servicios de salud	Acceso a seguridad social	Calidad de la vivienda	Servicios en la vivienda	Acceso a aliment.
Último	Chiapas	Puebla	Chiapas	Guerrero	Oaxaca	Guerrero
Penúltimo	Mich.	Mich.	Guerrero	Chiapas	Guerrero	Tabasco
Antepenúltimo	Oaxaca	Guerrero	Oaxaca	Oaxaca	Chiapas	Mich.
Tercero	N. León	Coahuila	Sonora	Ags.	C. de M.	Baja Cal.
Segundo	Coahuila	Camp.	N. León	C. de M.	Colima	Tams.
Primero	C. de M.	Colima	Coahuila	Coahuila	Ags.	N. León

Fuente: elaboración propia con información del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, disponible en www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx

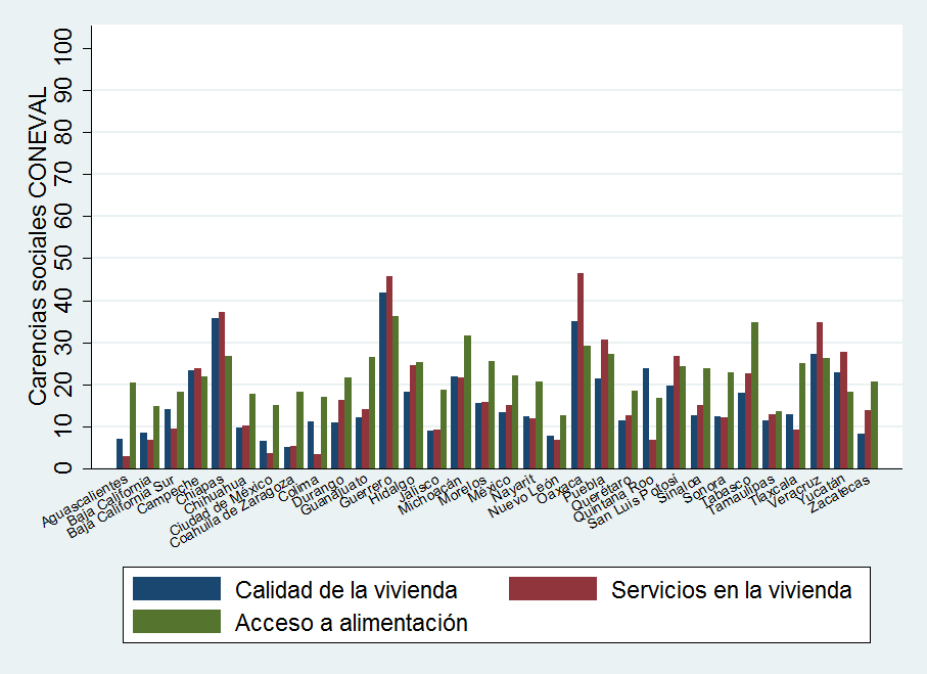
Finalmente, en los gráficos presentamos los valores de estos seis indicadores para cada entidad federativa. En el primer gráfico incluimos las carencias por rezago educativo, acceso a servicios de salud y acceso a seguridad social. Los valores de las carencias por calidad de la vivienda, servicios en la vivienda y acceso a alimentación se encuentran en la segunda gráfica. De estas medidas nos interesa resaltar que la carencia por seguridad social es la de mayor prevalencia en todas las entidades del país.

Gráfica 11. Porcentaje medio de habitantes por entidad federativa con carencia por rezago educativo, acceso a servicios de salud o acceso a seguridad social, 2000-2014



Fuente: elaboración propia con información del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, disponible en www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx

Gráfica 12. . Porcentaje medio de habitantes por entidad federativa con carencia por calidad de la vivienda, servicios en la vivienda o acceso a alimentación, 2000-2014



Fuente: elaboración propia con información del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, disponible en www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx

RECOMENDACIÓN 09. Estudio comparativo sobre las experiencias de la vulnerabilidad en el norte y en el sur del país

El panorama que emerge de la exploración de los datos sobre el ejercicio de los derechos económicos y sociales en el país está marcado por la oposición de dos polos o grupos de entidades en el norte y en el sur. A partir de las comparaciones que realizamos de la información empírica disponible, se sugieren dos modelos muy distintos de vulnerabilidad. En el sur hay una alta prevalencia de la pobreza multidimensional que resulta de tener al menos una carencia social y un ingreso por debajo de la línea de bienestar. En el norte del país encontramos una proporción considerable de personas con un ingreso insuficiente para alcanzar el bienestar económico, pero que no enfrentan las carencias sociales definidas por CONEVAL. Podría explorarse en un futuro las causas específicas de estas diferencias (tal vez el gasto social de gobierno) y sus consecuencias sobre otros aspectos de la ciudadanía que viven las personas.

Hasta aquí discutimos la distribución geográfica de la pobreza en México. Respecto a su evolución temporal podemos advertir, en la gráfica, una relativa estabilidad en las líneas de las 32 entidades federativas. En cada subárea de la gráfica, la altura de la línea indica mayor o menor porcentaje de personas en situación de pobreza. Advertimos que casi en todos los casos se trata de una constante en la primera parte del periodo, seguida de una alteración (para mal en la mayoría de los casos) en 2009, como reflejo de la crisis económica que se vivió a nivel internacional en ese año. Lo que pasa después de dicha alteración varía en cada caso. En algunos estados se estabiliza en un porcentaje mayor (Baja California Sur, Colima, Zacatecas), en otros regresa a su valor previo (Guanajuato, Quuerétaro, Sonora, Veracruz) y en algunos más incluso desciende (Coahuila, Tabasco, Querétaro).

Gráfica 13. Tendencias longitudinales de la pobreza en las entidades federativas, 2000-2014

Fuente: elaboración propia con información del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, disponible en www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha implementado una metodología para generar indicadores a partir de la teoría del desarrollo humano. De esta manera ha desarrollado y hecho público el Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas de México. El IDH aporta valores entre 0 y 1, siendo 0 la calificación más baja y 1 la más alta. En su cálculo el IDH incluye tres componentes, uno económico relativo al ingreso de la población, otro educativo que refiere al nivel medio de escolaridad, y un tercero que mide el acceso a los servicios de salud. La PNUD clasifica a los países en tres grandes grupos: los países con alto desarrollo humano tienen IDH>0,80; los países con medio desarrollo humano con 0,50>IDH>0,80; y los países con bajo desarrollo humano tienen IDH<0,50. Bajo este criterio, la Ciudad de México tendría un alto desarrollo humano y el resto de las entidades se clasificarían como de desarrollo humano medio. Sin embargo,

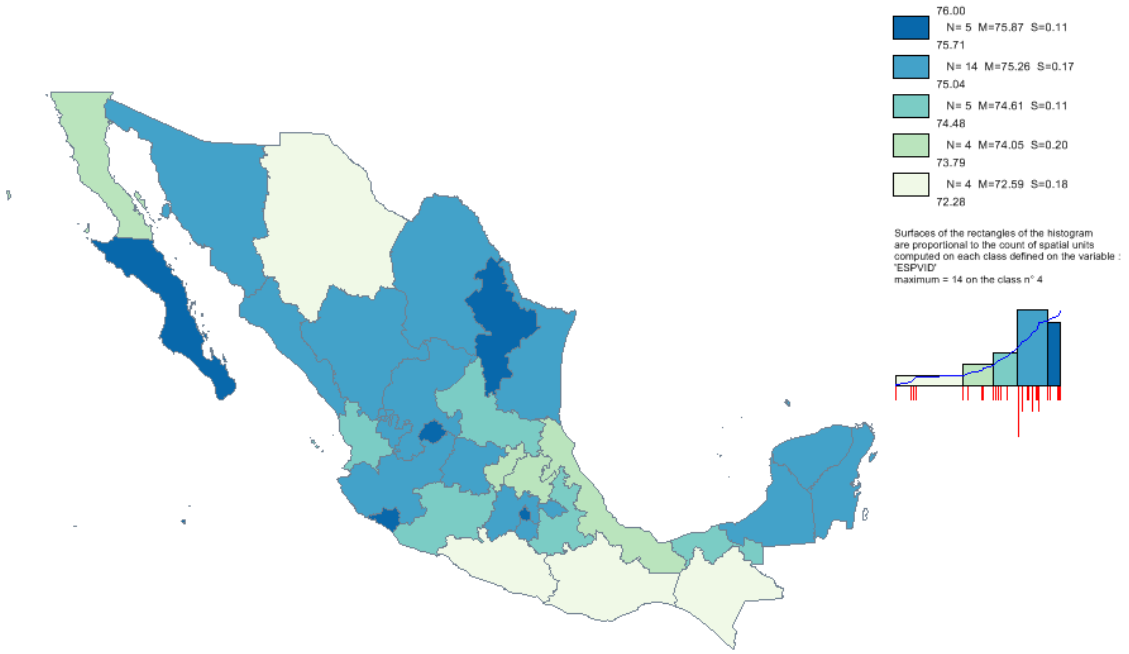
para apreciar mejor las diferencias relativas en el IDH presentamos la gráfica. Si bien hay diferencias notables en las categorías intermedias, las categorías más alta y más baja definen una polarización de las entidades muy parecida a la definida por las mediciones de la pobreza.

Mapa 7. Distribución de las entidades federativas en categorías del IDH, 2014

Fuente: elaboración propia con información del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Cerramos este apartado con una descripción de la esperanza de vida al nacer en las entidades federativas de México. La variación en este indicador puede parecer menor, dado que todas las entidades se encuentran en el intervalo que va de 72.28 a 76 años. Sin embargo, la esperanza de vida es una medida cuyas variaciones, por menores que sean, resultan difíciles de alcanzar. Esto se debe a que depende de la interacción de muchos factores relativos al sistema de salud, cuya influencia sobre la longevidad es limitada.

Mapa 8. Distribución de la esperanza de vida en las entidades federativas, 2014



Fuente: elaboración propia con información de las proyecciones de población elaboradas por el Consejo Nacional de Población. Disponible en www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos

5.2. DIAGNÓSTICO DE LA CORRUPCIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO DEL 2000 AL 2014.

En este acápite haremos el análisis descriptivo de los indicadores que nos permiten observar la corrupción en las entidades federativas en el periodo del 2000 al 2014. Construimos dos distintos tipos de indicadores a partir de tres fuentes. Los dos tipos de indicadores son: subjetivos (o de percepción) y objetivos. Los indicadores de percepción provienen de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad (ENVIPE) levantada por el INEGI en el periodo 2011 – 2015. Los indicadores objetivos provienen de dos fuentes: las observaciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación y las sanciones impuestas por la Secretaría de la Función Pública. Veamos cada uno de estos tres indicadores a partir de sus fuentes.

5.2.1. INDICADORES SOBRE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN: LA ENVIPE

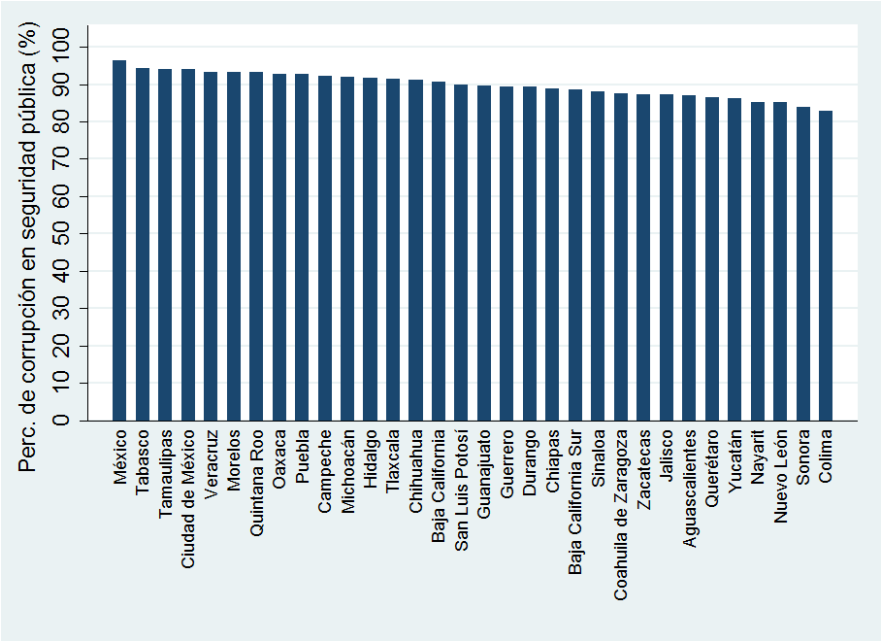
Para analizar la percepción sobre la corrupción usamos los resultados de la ENVIPE a partir de los levantamientos realizados entre el 2011 y el 2015. En la encuesta se pregunta: "¿A su juicio, la organización X puede calificarse como corrupta?". A partir de las distintas organizaciones por las que se pregunta a los encuestados, ordenamos la percepción de la corrupción en cuatro grupos:

- Percepción de la corrupción en seguridad pública (policías municipal, estatal y federal).
- Percepción de la corrupción en procuración de justicia (policías judiciales y ministerios públicos).
- Percepción de la corrupción en administración de justicia (jueces).
- Percepción de la corrupción en seguridad nacional (militares y marina).

Los datos que se presentan en lo que resta del acápite se refieren a los promedios simples del periodo 2011 - 2015 de cada una de las cuatro categorías mencionadas.

En relación con la seguridad pública, entre el 85 y 95% de la población consideran que la policía es corrupta. Encabezan la lista el Estado de México, Tabasco y Tamaulipas. En la punta contraria están Colima, Sonora y Nuevo León.

Gráfica 14. Percepción de corrupción en seguridad pública, 2011 - 2015



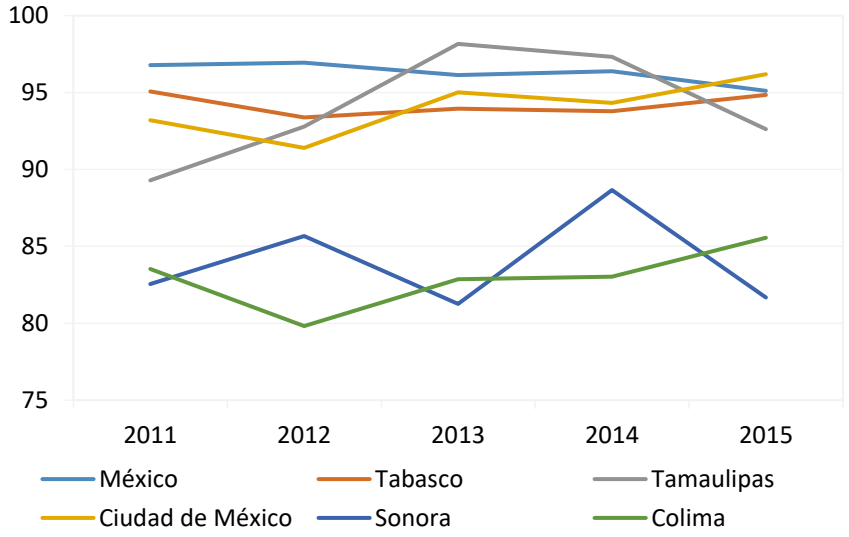
Fuente: Elaboración propia con los microdatos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Mapa 9. Distribución de las entidades federativas en categorías según la percepción de corrupción en seguridad pública, 2015

Fuente: Elaboración propia con los microdatos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Si bien la información proveniente de la ENVIPE tiene pocas unidades temporales como para hacer una estimación sobre alguna tendencia sostenida, la visualización de su evolución temporal muestra los cambios en la posición relativa de las distintas entidades cada año. Con esto notamos, por ejemplo, que Tamaulipas tanto en 2011 como en 215 ocupó el cuarto lugar por el porcentaje de habitantes que consideraban corruptas a las autoridades de seguridad pública. Sin embargo, en los años 2013 y 2014 esta misma entidad estuvo en el primer puesto. Esta información resulta útil también para contrastar la estabilidad de las percepciones al respecto en Tabasco, contra la volatilidad de las mismas en Colima.

Gráfica 15. Tendencia longitudinal de la percepción de corrupción en seguridad pública para entidades seleccionadas, 2015

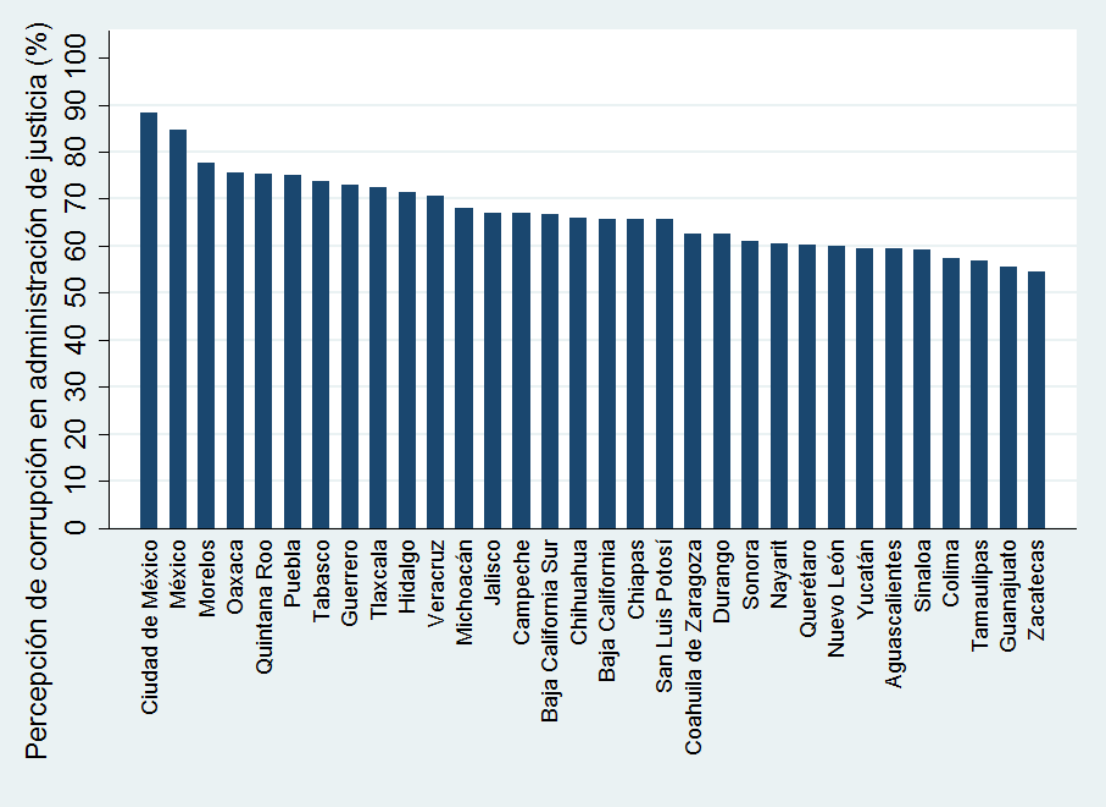


Fuente: Elaboración propia con los microdatos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

En relación con la procuración de la justicia, entre el 55 y el 89% de los encuestados consideran que se puede considerar corruptos a la policía judicial y al ministerio público. Es interesante que, en términos generales, se considere menos corruptos a estos órganos con respecto a las policías. Aun así, los porcentajes son muy altos. Descollan la Ciudad y el

Estado de México, acompañados por Morelos, y Oaxaca. En el lado contrario tenemos a Zacatecas, Guanajuato, Tamaulipas y Colima.

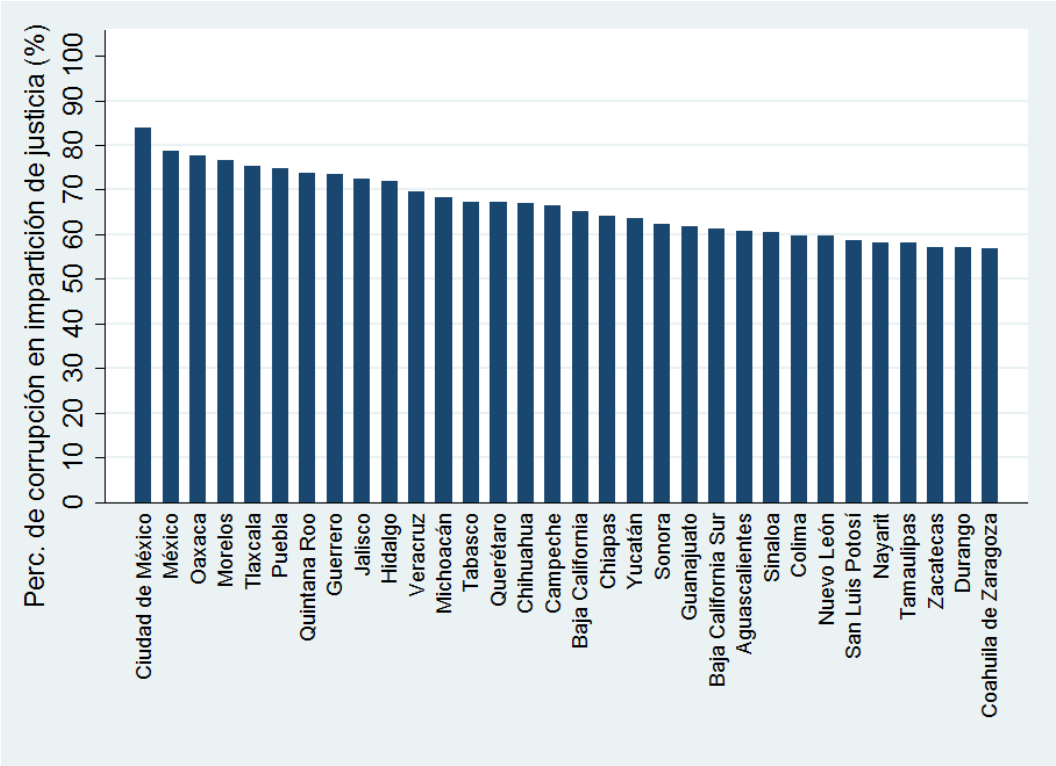
Gráfica 16. Percepción de corrupción en administración de justicia, 2011 - 2015



Fuente: Elaboración propia con los microdatos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

En la percepción de corrupción en la impartición de justicia (jueces), la percepción de corrupción va del 57 al 84%. También esta percepción baja con respecto a la obtenida por los policías, y se mantiene en números semejantes a la percepción de la corrupción en la procuración de justicia. Las entidades federativas que encabezan la lista son, nuevamente, Ciudad, y Estado de México, junto con Oaxaca; al final se encuentran Coahuila, Durango y Zacatecas que son percibidas como las menos corruptas.

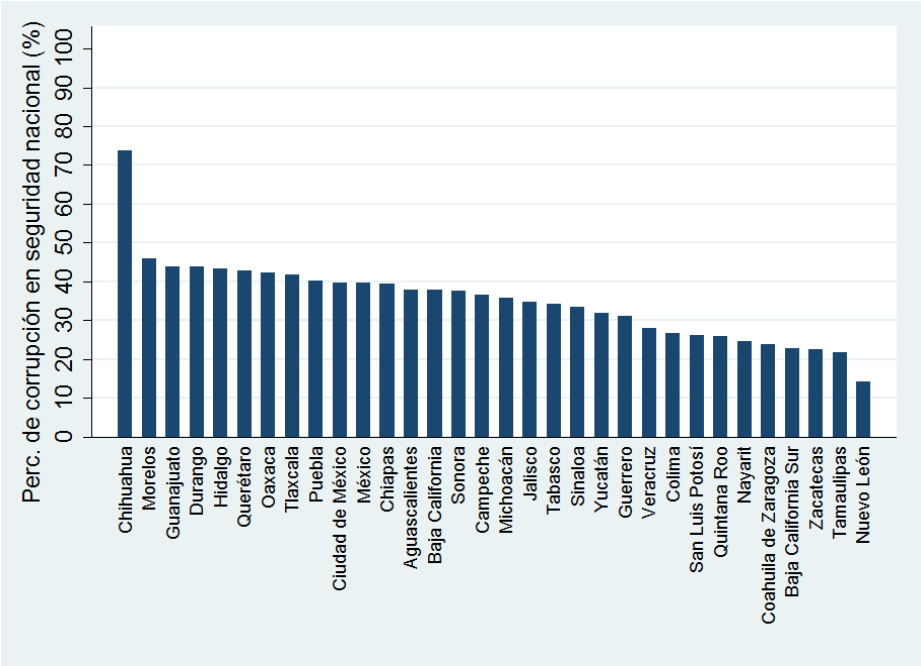
Gráfica 17. **Percepción de corrupción en impartición de justicia, 2011 - 2015**



Fuente: Elaboración propia con los microdatos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

El último indicador que construimos fue sobre seguridad nacional, que considera al ejército y a la marina. Lo primero llamativo es que hay una caída relevante de la percepción de corrupción. Dejando fuera a Chihuahua, el indicador va de 14 a 46% de personas que consideran que estos cuerpos son corruptos. Claramente resalta Chihuahua donde más del 70% de la población considera que el ejército y la marina son corruptos. Le sigue, con una caída de más de 25 puntos, Morelos, Guanajuato y Durango. En la parte contraria de la medición tenemos a Nuevo León, Tamaulipas y Zacatecas, quienes perciben menor corrupción en estos órganos. También es interesante que sean dos entidades norteñas y vecinas las que abren y cierran la medición: Chihuahua y Nuevo León.

Gráfica 18. Percepción de corrupción en seguridad nacional, 2011 - 2015



Fuente: Elaboración propia con los microdatos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Resalta la consolidación de algunas entidades federativas tanto en los primeros como en los últimos lugares. El Estado y la Ciudad de México junto con Morelos aparecen dentro de los primeros cuatro lugares en tres de las cuatro mediciones. Les sigue Oaxaca con dos apariciones de cuatro posibles. Por el otro lado, se registran como las menos corruptas Zacatecas en tres de cuatro casos, seguida de Tamaulipas y Nuevo León, en dos de cuatro posibles apariciones. Nuevamente sobresale el caso de la seguridad nacional, dónde en los peores lugares sólo repite Morelos, a la par que Chihuahua encabeza la lista siendo esta su única aparición en los primeros o últimos lugares.

Tabla 3. Entidades federativas consideradas más y menos corruptas, 2011 – 2015.

LUGARES	SEGURIDAD PÚBLICA	IMPARTICIÓN DE JUSTICIA	ADMINIST. DE JUSTICIA	SEGURIDAD NACIONAL
Primero	Estado de México	Ciudad de México	Ciudad de México	Chihuahua
Segundo	Tabasco	Estado de México	Estado de México	Morelos
Tercero	Tamaulipas	Oaxaca	Morelos	Guanajuato
Cuarto	Ciudad de México	Morelos	Oaxaca	Durango
Antepenúltimo	Nuevo León	Zacatecas	Tamaulipas	Zacatecas
Penúltimo	Sonora	Durango	Guanajuato	Tamaulipas
Último	Colima	Coahuila	Zacatecas	Nuevo León

Fuente.- Elaboración propia con los microdatos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

RECOMENDACIÓN 10. Entidades con mayor y menor percepción de corrupción.

A partir de los hallazgos en materia de percepción de la corrupción, vale la pena tener en mente al Estado y la Ciudad de México junto con Morelos y Oaxaca como las entidades con una mayor percepción de corrupción para posibles estudios de caso. En el lado contrario están Zacatecas, Tamaulipas y Nuevo León como las entidades con una menor percepción de corrupción. En estas últimas entidades se pueden pensar en la búsqueda de buenas prácticas.

5.2.2. INDICADORES OBJETIVOS DE CORRUPCIÓN: AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

Dividimos esta sección en cuatro acápites. En el primero explicamos qué hace la Auditoría Superior de la Federación (ASF). En el segundo presentamos los resultados del total de observaciones emitidas para cada entidad federativa en el periodo 2000 – 2014. En el tercero se construyen dos indicadores: las observaciones que suponen daño patrimonial, y el porcentaje que significan las observaciones que suponen daño patrimonial con respecto del total de observaciones. En el último se construye un índice de gravedad de las observaciones emitidas por la ASF.

5.2.2.1. ¿QUÉ HACE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN?

La ASF es el órgano encargado de fiscalizar la cuenta pública mediante auditorías que se efectúan a los tres poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y a los municipios del país (a estos dos últimos sólo con respecto a los recursos públicos federales). "Esto implica más de catorce mil combinaciones de objeto-sujeto susceptibles de fiscalización" (ASF, 2014: 26). El objetivo de las auditorías es verificar el cumplimiento de los objetivos de política pública, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto (http://www.asf.gob.mx).

Dependiendo de la gravedad de las fallas o faltas identificadas en las auditorías, la ASF emite observaciones de tipo preventivo y correctivo. El primer grupo de observaciones está relacionado con acciones de mejoramiento administrativo, del desempeño y de aclaración de información relacionada con los montos y operaciones observados. El segundo grupo de observaciones se emite cuando la ASF presume daño o perjuicio patrimonial, salvo en el caso de la sanción administrativa, que no necesariamente implica daño patrimonial. Siguiendo la información de las bases de datos de la ASF y de documentos disponibles en su página web, los tipos de observación por grupo son los siguientes (se incluyen todas las denominaciones usadas por la ASF en los años del período de referencia):

Tabla 4. Tipos de Observaciones promovidas por la Auditoria Superior de la Federación como resultado de las auditorías

	Tipo de observación	Definición
Observaciones de carácter preventivo	Recomendación	Sugerencia para fortalecer procesos administrativos y sistemas de control.
	Recomendación del de desempeño	Sugerencia para fortalecer el desempeño, actuación de servidores públicos y cumplimiento de objetivos y metas, con énfasis en la elaboración, adecuación y aplicación de indicadores estratégicos y de gestión.
	Solicitud de aclaración	Se requiere a la entidad fiscalizada que documente y respalde operaciones y montos observados no justificados o no comprobados durante la revisión. El incumplimiento da origen a un pliego de observaciones.
Observaciones de carácter correctivo	Pliego de Observaciones	Observaciones de carácter económico en las que se presume un daño o perjuicio, o ambos, así como presunta responsabilidad de infractores en cantidad líquida. En caso de incumplimiento se inicia procedimiento para el fincamiento de responsabilidad resarcitoria.
	Fincamiento de la responsab. resarcitoria	Cuando fallan las acciones derivadas del pliego de observaciones, la ASF promueve la responsabilidad resarcitoria ante las instancias internas de control competentes. El pliego definitivo de responsabilidades resarcitorias determina la indemnización correspondiente por los daños o perjuicios, estimables en dinero, que se causaron a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos.
	Promoción de la responsab. resarcitoria	Esta es una clasificación que aparece en el período 2000 a 2003. Aquí aún no está comprobado el daño, se trata de la apertura de la investigación. Se emitieron sólo 7 observaciones de este tipo en el periodo mencionado.
	Promoción de la facultad de comprobación fiscal	La ASF informa a la autoridad tributaria federal sobre una posible evasión fiscal detectada en el ejercicio de sus facultades de fiscalización.
	Promoción de la responsab. sancionatoria (PRS) / Intervención de la Instancia de Control	Acción con la que la Auditoría Superior de la Federación promueve ante la instancia de control competente en la entidad fiscalizada o la Secretaría de la Función Pública, la aplicación de las sanciones que procedan conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuando se presume el incumplimiento de disposiciones normativas en el desempeño del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos.
	Denuncia de Hechos	Las denuncias penales de hechos presuntamente ilícitos, deberán presentarse cuando se cuente con los elementos que establezca la Ley.

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la Auditoria Superior de la Federación a través del Sistema de Información Pública el día 28 de abril de 2016. Los datos para la Ciudad de México incluyen los de dicha entidad y las observaciones a las diferentes Secretarías Federales por lo cual no se consideran como información de entidad federativa. Para los períodos analizados fueron los siguientes: 15307 para 2000 – 2006, 20362 para 2007-2012, 6800 para el período 2013 – 2014.

De menor a mayor gravedad, el tipo de observaciones supone que:

- Se observan fallas administrativas.
- No se justifica o comprueba algún gasto.
- Se presume daño o perjuicio de recursos.
- Se presume evasión fiscal o hechos ilícitos.

En los dos últimos casos, el Servicio de Administración Tributaria y la Procuraduría General de la República se encargan de investigar los casos desde el ámbito de sus competencias. Lo cierto es que la mitad de los tipos de observaciones están relacionadas con dudas sobre cómo han sido usados los recursos públicos.

Pese a que las observaciones de la ASF es uno de los indicadores más sólidos de corrupción objetiva, hay una presunción que no siempre se cumple: que la falla administrativa, daño o perjuicio patrimonial, evasión fiscal o hecho ilícito se llevó a cabo mediante un proceso de corrupción. Si usamos el concepto más amplio de corrupción, la apropiación del poder público para fines privados, es más sencillo mantener esta presunción.

Tomando como referencia la clasificación de las observaciones y la gravedad de los hechos observados por la ASF, generamos cuatro indicadores que permiten establecer tendencias sobre presunto daño patrimonial y comportamiento en el desempeño administrativo, por entidad federativa, por año, para el periodo 2000 - 2014. Los indicadores son:

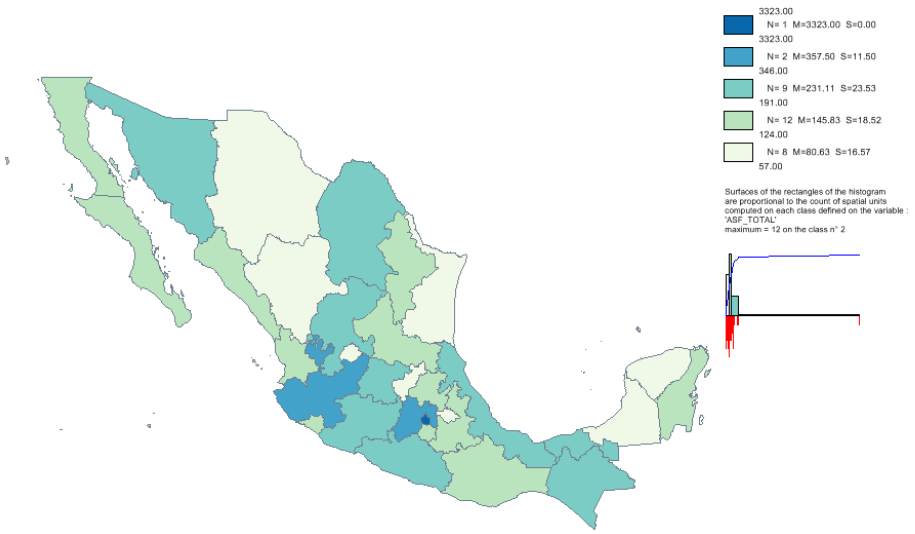
- Número total de observaciones emitidas por la ASF.
- Observaciones emitidas por la ASF relacionadas con presunto daño patrimonial.
- Porcentaje que suponen las observaciones emitidas por la ASF relacionadas con presunto daño patrimonial respecto del total de observaciones.
- Gravedad de las observaciones emitidas por la ASF.

5.2.2.2. TOTAL DE OBSERVACIONES EMITIDAS POR LA ASF

El primer indicador se refiere al de observaciones emitidas por la ASF a cada entidad federativa entre el 2000 y el 2014, sin importar el tipo de observación. La lógica en cuanto a la corrupción es la siguiente: cuanto más grande es el número de observaciones recibido, se puede afirmar que la entidad federativa presenta más fallas de desempeño y en el uso y justificación de recursos, es decir, hay mayor corrupción.

Tal como sucedió con la información del total de quejas ante la CNDH, la Ciudad de México canaliza una gran parte de las observaciones emitidas por la ASF (el 36.7%). Esta situación se ve reflejada en el alto sesgo positivo del histograma que acompaña la gráfica; el caso extremo de la Ciudad de México distorsiona la distribución. Sin embargo, si consideramos a esta entidad como una categoría a parte, el mapa nos permite examinar la clasificación de los demás casos. En este sentido, el Estado de México y Jalisco ocupan por sí solos una segunda categoría.

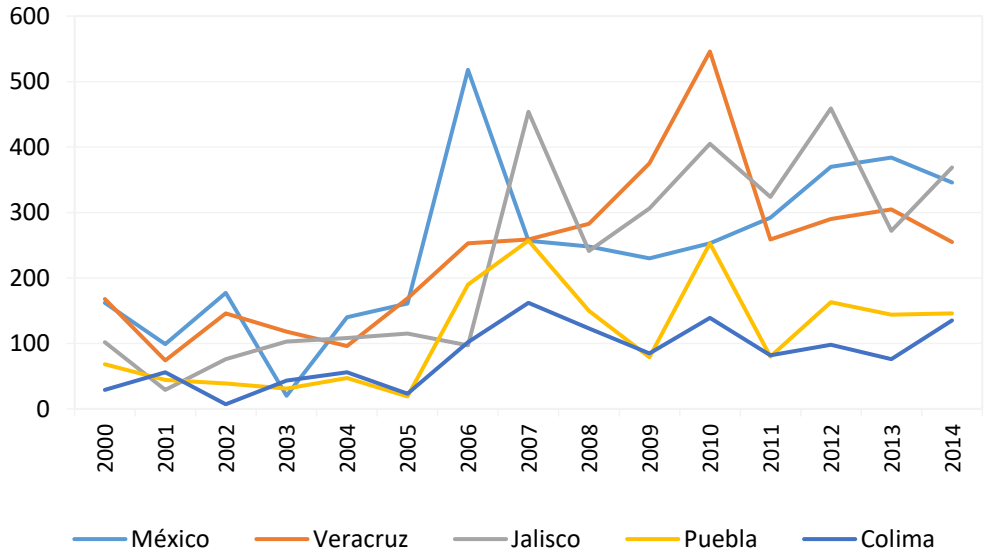
Mapa 10. Distribución de las entidades federativas en categorías dadas por el total de observaciones emitidas por la ASF, 2014



Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la Auditoria Superior de la Federación a través del Sistema de Información Pública el día 28 de abril de 2016. Los datos para la Ciudad de México incluyen los de dicha entidad y las observaciones a las diferentes Secretarías Federales por lo cual no se consideran como información de entidad federativa. Para los períodos analizados fueron los siguientes: 15307 para 2000 – 2006, 20362 para 2007-2012, 6800 para el período 2013 – 2014.

Si en vez del corte temporal que representa el mapa anterior prestamos atención a la totalidad de las observaciones para el periodo que va de 2000 a 2014, podemos hacer otras observaciones. Durante estos años la Ciudad de México acumuló 42,469 observaciones. Las entidades que le siguen fueron el Estado de México con 3,657, Veracruz con 3,596, y Jalisco con 3,460 (coincidentemente en el mismo orden que ocupan por el tamaño de su población). En el otro extremo de la lista se encuentran Campeche con 1,716 observaciones, Puebla con 1,710 y Colima con 1,216. Las tendencias longitudinales del número de observaciones en estas entidades siguen una línea muy fragmentada, con periodos de drásticos aumentos y decrecimientos. Por ejemplo, el Estado de México pasó de 20 observaciones en 2003 a 518 en 2006; Veracruz a su vez tuvo un aumento de 368% en un solo año, de 2006 a 2007.

Gráfica 19. Tendencias longitudinales del total de observaciones emitidas por la ASF en entidades seleccionadas, 2000-2014



Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la Auditoria Superior de la Federación a través del Sistema de Información Pública el día 28 de abril de 2016. Los datos para la Ciudad de México incluyen los de dicha entidad y las observaciones a las diferentes Secretarías Federales por lo cual no se consideran como información de entidad federativa. Para los períodos analizados fueron los siguientes: 15307 para 2000 – 2006, 20362 para 2007-2012, 6800 para el período 2013 – 2014.

RECOMENDACIÓN 11. Tendencias de las observaciones de la ASF

La evolución del total de observaciones de la ASF por entidad federativa no parece seguir un patrón claro, sino que se encuentra fragmentada en periodos de rápido crecimiento o decrecimiento. Ante esta situación sería conveniente recoger información respecto de alguno de estos cambios drásticos para especificar el mecanismo que lo generó.

5.2.2.3. OBSERVACIONES EMITIDAS POR LA ASF RELACIONADAS CON PRESUNTO DAÑO PATRIMONIAL

Si bien el número total de observaciones realizadas por la ASF nos dice mucho con respecto a los posibles actos de corrupción realizados en las entidades federativas, puede suceder que una entidad reciba una mayor parte del presupuesto y, por ende, tenga más observaciones que otra. Esto no significaría que hay más corrupción, sino simplemente que recibió más dinero, pero la magnitud de la corrupción podría ser la misma pese al mayor número de observaciones. Para evitar esto creamos otros dos indicadores sobre corrupción provenientes del análisis de las observaciones emitidas por la ASF: las observaciones relacionadas con presunto daño patrimonial, y la gravedad de las observaciones emitidas por la ASF. En este acápite analizaremos las primeras.

Uno de los indicadores que construimos es el porcentaje de observaciones emitidas por la ASF por presunto daño o perjuicio patrimonial por entidad federativa entre el 2000 y el 2014. Incluye cuatro de los cinco tipos de observaciones correctivas: pliego de observaciones, promoción/fincamiento de la responsabilidad resarcitoria, promoción de la facultad de comprobación fiscal, y denuncia de hechos. Queda fuera la promoción de la responsabilidad sancionatoria (PRS) debido a que no presume daño patrimonial.

Las observaciones relacionadas con presunto daño patrimonial permiten establecer cuáles entidades federativas presentaron mayores problemas en la justificación y comprobación del gasto, y tienen más casos de daño patrimonial o comisión de otros hechos ilícitos. Al comparar la clasificación de las entidades federativas según este

porcentaje con el mapa anterior, resulta claro que el nuevo indicador ya no está afectado por el sesgo que ocasionaba la Ciudad de México. De esta manera observamos que los estados en la categoría que implica mayor corrupción (más de 39.7% de observaciones por presunción de daño) son Campeche, Chiapas, Coahuila, Guerrero y Sinaloa. La Ciudad de México en cambio pasa a pertenecer a la categoría de menor corrupción, junto con Colima, Nuevo León, Puebla y Tabasco (todas con menos de 17.6% de observaciones por presunción de daño).

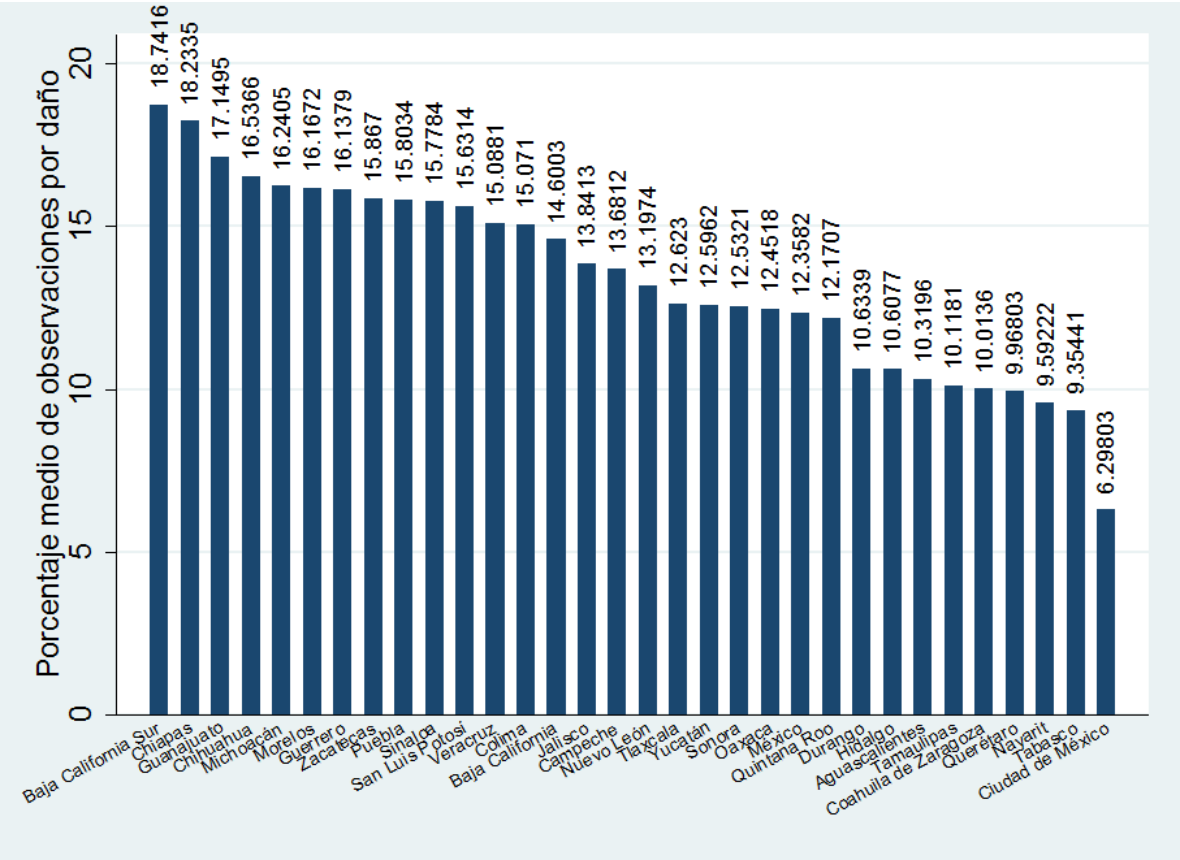
Mapa 11. Distribución de las entidades federativas según el porcentaje de observaciones de la ASF que suponen daño, 2014

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la Auditoria Superior de la Federación a través del Sistema de Información Pública el día 28 de abril de 2016. Los datos para la Ciudad de México incluyen los de dicha entidad y las observaciones a las diferentes Secretarías Federales por lo cual no se consideran como información de entidad federativa. Para los períodos analizados fueron los siguientes: 15307 para 2000 – 2006, 20362 para 2007-2012, 6800 para el período 2013 – 2014.

Como vimos anteriormente, las tendencias longitudinales de las observaciones de la ASF no siguen un patrón estable sino que siguen líneas fragmentadas en su evolución. Bajo esta consideración optamos por presentar la información relativa al periodo como una

media de los porcentajes de cada entidad. Así, la Ciudad de México se posiciona como la de menor porcentaje de observaciones por presunción de daño, seguida por Tabasco y Nayarit. La lista de entidades en donde este porcentaje es mayor es encabezada por Baja California Sur, Chiapas, Guanajuato y Chihuahua.

Gráfica 20. Porcentaje medio de observaciones por presunción de daño de la ASF, 2000-2014



Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la Auditoria Superior de la Federación a través del Sistema de Información Pública el día 28 de abril de 2016. Los datos para la Ciudad de México incluyen los de dicha entidad y las observaciones a las diferentes Secretarías Federales por lo cual no se consideran como información de entidad federativa. Para los períodos analizados fueron los siguientes: 15307 para 2000 – 2006, 20362 para 2007-2012, 6800 para el período 2013 – 2014.

5.2.2.4. ÍNDICE DE GRAVEDAD DE LAS OBSERVACIONES EMITIDAS POR LA ASF.

El último indicador que construimos para aliviar el problema de “más presupuesto, más observaciones” es el de gravedad de las observaciones emitidas por la ASF. Podemos clasificar los distintos tipos de observaciones en cuatro grupos (de 0 a 3), dependiendo el

nivel de presunción-certeza con respecto al daño patrimonial al Estado y la comisión de delitos. Líneas arriba mencionamos que, de menor a mayor gravedad, el tipo de observaciones supone cuatro lógicas, asignaremos un valor a cada una de ellas:

- La observación de fallas administrativas. En la medida que aquí no se presume un daño patrimonial, asignamos el valor de 0 a este tipo de observaciones. En este grupo están las recomendaciones, las recomendaciones del desempeño, y la promoción de la responsabilidad sancionatoria o intervención de la instancia de control.
- No se justifica o comprueba algún gasto. Es el inicio de la presunción de daño patrimonial, pero aún hay oportunidad de aclarar las inconsistencias. Asignamos el valor de 1. Aquí se encuentran la solicitud de aclaración y el pliego de observaciones.
- Se presume daño o perjuicio de recursos, o evasión fiscal. Estas observaciones suponen el inicio de la investigación o la denuncia ante el Sistema de Administración Tributaria. Asignamos el valor de 2. Las observaciones de este tipo son la promoción de la responsabilidad resarcitoria y la promoción de la facultad de comprobación fiscal.
- Responsabilidad resarcitoria y denuncia de hechos. En estos casos se presumen hechos ilícitos, por lo que se realizan las denuncias correspondientes; o se tiene certeza del daño y se inicia la responsabilidad resarcitoria. En ambos casos asignamos el valor de 3. El tipo de observaciones que se encuentran en este grupo son el Fincamiento de la responsabilidad resarcitoria y la denuncia de hechos.

La especificación de la asignación por cada tipo de observación se muestra en la siguiente tabla.

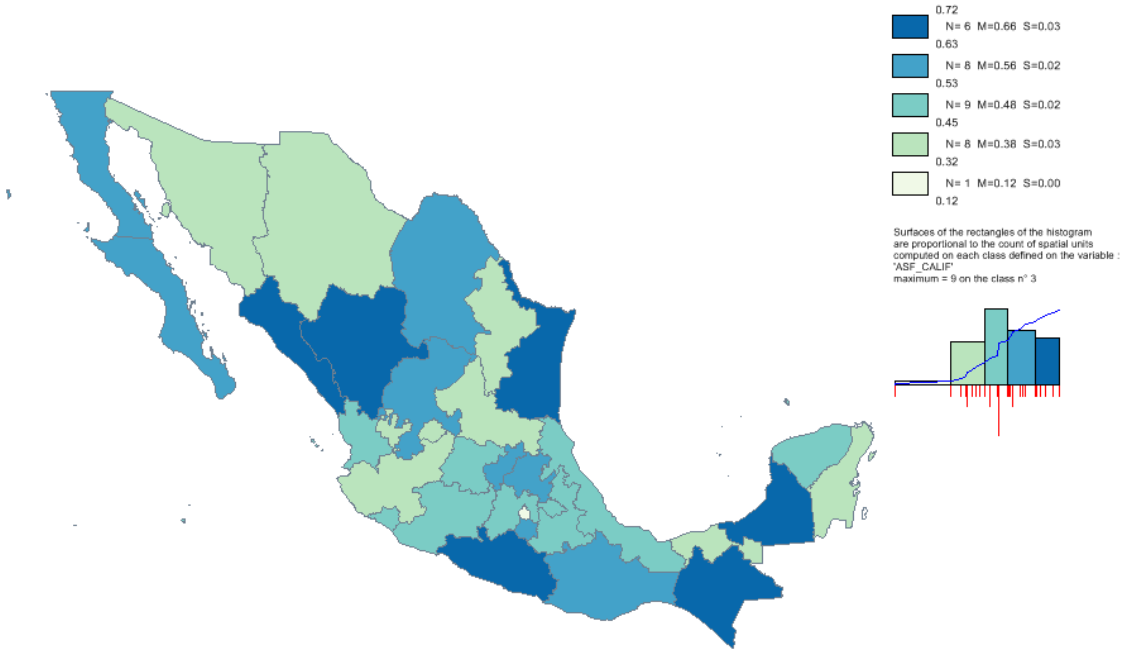
Tabla 5. Tipos de Observaciones promovidas por la Auditoria Superior de la Federación como resultado de las auditorías

Tipo	Nombre	Definición	Valor
Preventiva	Recomendación	Sugerencia para fortalecer procesos administrativos y sistemas de control.	0
Preventiva	Recomendación del desempeño	Sugerencia para fortalecer el desempeño, actuación de servidores públicos y cumplimiento de objetivos y metas, con énfasis en la elaboración, adecuación y aplicación de indicadores estratégicos y de gestión.	0
Correctiva	Promoción de la responsab. sancionatoria (PRS) / Intervención de la Instancia de Control	Acción con la que la Auditoría Superior de la Federación promueve ante la instancia de control competente en la entidad fiscalizada o la Secretaría de la Función Pública, la aplicación de las sanciones que procedan conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuando se presume el incumplimiento de disposiciones normativas en el desempeño del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos.	0
Preventiva	Solicitud de aclaración	Se requiere a la entidad fiscalizada que documente y respalde operaciones y montos observados no justificados o no comprobados durante la revisión. El incumplimiento da origen a un pliego de observaciones.	1
Correctiva	Pliego de Observaciones	Observaciones de carácter económico en las que se presume un daño o perjuicio, o ambos, así como presunta responsabilidad de infractores en cantidad líquida. En caso de incumplimiento se inicia procedimiento para el fincamiento de responsabilidad resarcitoria.	1
Correctiva	Promoción de la responsab. resarcitoria	Esta es una clasificación que aparece en el período 2000 a 2003. Aquí aún no está comprobado el daño, sino que es sólo una apertura de investigación. Se emitieron sólo 7 observaciones de este tipo en el periodo mencionado.	2
Correctiva	Promoción de la facultad de comprobación fiscal	La ASF informa a la autoridad tributaria federal sobre una posible evasión fiscal detectada en el ejercicio de sus facultades de fiscalización.	2
Correctiva	Fincamiento de la responsab. resarcitoria	Cuando fallan las acciones derivadas del pliego de observaciones, la ASF promueve la responsabilidad resarcitoria ante las instancias internas de control competentes. El pliego definitivo de responsabilidades resarcitorias determina la indemnización correspondiente por los daños o perjuicios, estimables en dinero, que se causaron a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos.	3
Correctiva	Denuncia de Hechos	Las denuncias penales de hechos presuntamente ilícitos, deberán presentarse cuando se cuente con los elementos que establezca la Ley.	3

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la Auditoria Superior de la Federación a través del Sistema de Información Pública el día 28 de abril de 2016.

Posteriormente se obtuvo el promedio simple de la puntuación asignada a las observaciones emitidas para cada entidad federativa, para cada año entre el 2000 y el 2014. Los valores del índice pueden ir de 0 a 3. La lógica en relación con la corrupción es: a mayor puntaje, más gravedad de las observaciones de la ASF. Ahí donde tenemos el puntaje más alto, damos por hecho que es la entidad federativa donde se cometen mayores actos de corrupción.

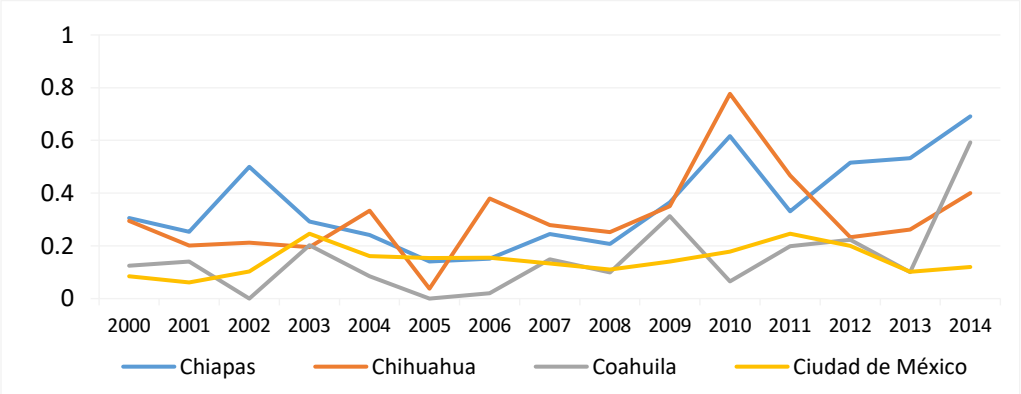
Mapa 12. Distribución de las entidades federativas según su promedio en gravedad de observaciones de la ASF, 2014



Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la Auditoria Superior de la Federación a través del Sistema de Información Pública el día 28 de abril de 2016. Cuando la ASF presume daño patrimonial o comisión de otros delitos emite los siguientes tipos de observaciones: promoción del fincamiento de responsabilidad, promoción de la facultad de la comprobación fiscal, fincamiento de la sanción resarcitoria y denuncia de hechos. A cada observación de este tipo se asignó el valor 1, el número final corresponde a la sumatoria de este tipo de observaciones. Los datos para la Ciudad de México incluyen los de dicha entidad y las observaciones a las diferentes Secretarías Federales por lo cual no se consideran como información de entidad federativa.

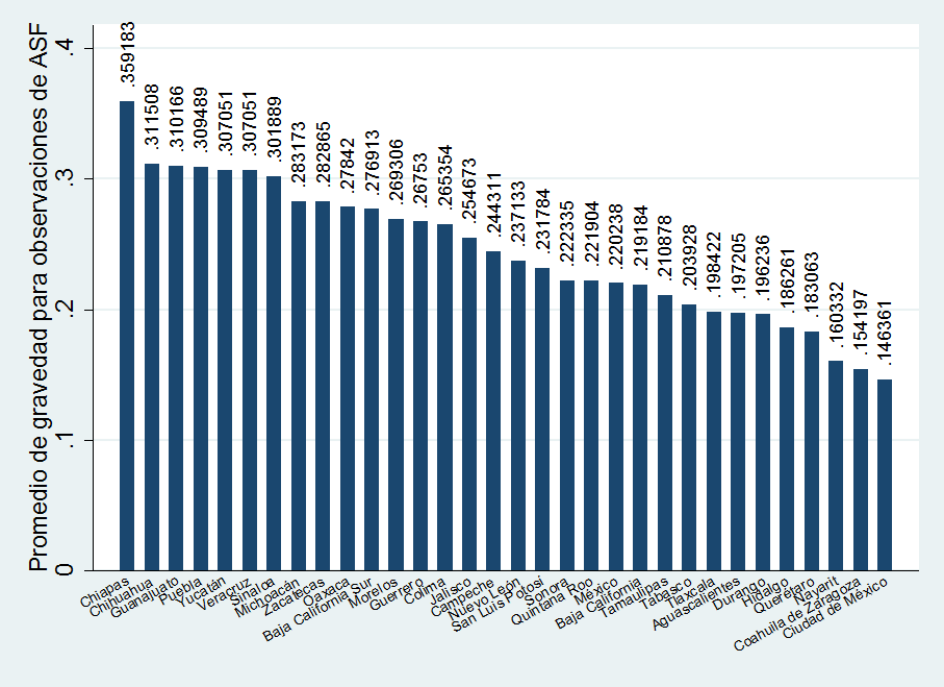
Para ilustrar la volátil evolución de los indicadores que hemos expuesto a partir de la información de la ASF, en la gráfica se presenta la tendencia de las dos entidades con mayor promedio de gravedad en sus observaciones (Chiapas y Chihuahua), y de las dos de menor promedio (Coahuila y Ciudad de México). Con este tipo de tendencias resultaría contraproducente la representación de más líneas, por lo que optamos por presentar sólo el promedio de gravedad para las observaciones del total del periodo en la gráfica.

Gráfica 21. Índice de gravedad de observaciones de la ASF. Tendencias



Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la Auditoria Superior de la Federación a través del Sistema de Información Pública el día 28 de abril de 2016. Cuando la ASF presume daño patrimonial o comisión de otros delitos emite los siguientes tipos de observaciones: promoción del fincamiento de responsabilidad, promoción de la facultad de la comprobación fiscal, fincamiento de la sanción resarcitoria y denuncia de hechos. A cada observación de este tipo se asignó el valor 1, el número final corresponde a la sumatoria de este tipo de observaciones. Los datos para la Ciudad de México incluyen los de dicha entidad y las observaciones a las diferentes Secretarías Federales por lo cual no se consideran como información de entidad federativa.

Gráfica 22. Promedio de gravedad para las observaciones de la ASF, 2000-2014



Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la Auditoria Superior de la Federación a través del Sistema de Información Pública el día 28 de abril de 2016. Cuando la ASF presume daño patrimonial o comisión de otros delitos emite los siguientes tipos de observaciones: promoción del fincamiento de responsabilidad, promoción de la facultad de la comprobación fiscal, fincamiento de la sanción resarcitoria y denuncia de hechos. A cada observación de este tipo se asignó el valor 1, el número final corresponde a la sumatoria de este tipo de observaciones. Los datos para la Ciudad de México incluyen los de dicha entidad y las observaciones a las diferentes Secretarías Federales por lo cual no se consideran como información de entidad federativa.

Pese a que los valores del índice pueden ir de 0 a 3, el rango obtenido fue de 0.05 a 0.61. El hecho de tener valores tan bajos en el índice que construimos se debe a que la mayoría de observaciones preventivas supera a las correctivas, y dentro de las correctivas hay escases de observaciones de la ASF relacionadas con las faltas más graves: el fincamiento de responsabilidad resarcitoria y la denuncia de hechos. Preguntamos a la Procuraduría General de la República (PGR) cuántas denuncias han sido promovidas por la ASF: 139 entre el 2000 y el 2014, de las cuales 72 son por peculado. Se observa un aumento de la presentación de averiguaciones previas de no más de 10 averiguaciones entre el 2000 y el 2010 (con ceros en el 2000, 2002 – 2006), a 84 en el 2014.

Tabla 6. Averiguaciones previas iniciadas por la ASF ante la Procuraduría General de la República por delitos cometidos por servidores públicos

	Otros Delitos cometidos por servidores públicos*	Ejercicio Indebido del Servicio Público**	Peculado***	Contra la Administración de justicia****	Uso indebido de atribuciones y facultades*****	Total
2000						
2001	1					**1**
2002						
2003						
2004						
2005						
2006						
2007	3					**3**
2008						
2009	4					**4**
2010	4	1	1			**6**
2011	5	6	2	1		**14**
2012	6					**6**
2013		6	6		9	**21**
2014		7	63		14	84
Total	**23**	**20**	**72**	**1**	**23**	**139**

Fuente: Sistema Institucional de Información Estadística (SIIE) de la Procuraduría General de la República (PGR) a través de Sistema Informex, oficio de respuesta a Solicitud de información PGR/UTAAG/00718/2016 del 15 de junio de 2016.
Los espacios en blanco corresponden a información no suministrada por la PGR. Los datos incluyen as denunciar de la Auditoria Superior de la Federación. Información no disponible por entidad federativa.
* Delitos sin especificar en la respuesta de la PGR.
** Delitos relativos al artículo 214 del Código Penal Federal (CPF).
*** Delitos del artículo 223 del CPF.
****Delitos del artículo 225 del CPF.
***** Delitos del artículo 217 del CPF.

RECOMENDACIÓN 12. Uso extensivo de las competencias de la ASF

Es llamativa la brecha entre el contexto de alta percepción de la corrupción que hay en México y los números tan bajos del índice de gravedad de las observaciones emitidas por la ASF. Pese a lo anterior, se observa un aumento en la gravedad de las observaciones con el paso del tiempo, a la par que hay un mayor número de averiguaciones previas iniciadas por denuncias de la ASF en los últimos años. A fin de que se pueda construir una lógica sinérgica entre los distintos órganos destinados al combate a la corrupción, y la protección de los Derechos Humanos, se recomienda:

- Hacer un análisis de los órganos que integran la lucha contra la corrupción.
- Identificar cuáles son sus facultades (ejercicio discrecional) y sus obligaciones (ejercicio obligatorio).
- Realizar un análisis sobre el posible impacto entre las facultades no ejercidas por los órganos encargados del combate a la corrupción, los resultados de dicha lucha, y el efecto para los derechos humanos.

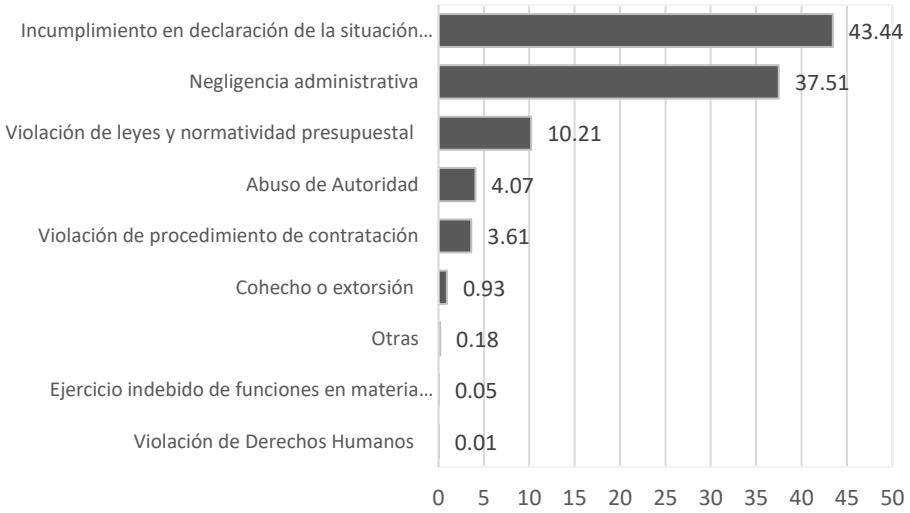
5.2.3. INDICADORES OBJETIVOS DE CORRUPCIÓN: SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

La información suministrada por la **Secretaría de la Función Pública** (SFP o Secretaría) constó de tres fuentes: i) aquella localizada en los órganos internos de control de las entidades públicas; ii) la sistematizada por la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial relativa a procedimientos administrativos de responsabilidades que fueron instruidos contra servidores públicos a los que se les impusieron sanciones; iii) la proveniente de la Dirección General Adjunta de Registro Patrimonial y de Servidores públicos Sancionados. En todos los casos la información omite aquellos casos que están en trámite o en los cuales se determinó que el servidor público no fue responsable del hecho investigado.

Se decidió usar la información proveniente de las Direcciones de la SFP antes mencionadas debido a la organización y estructura de las bases suministradas. Sin embargo,

la información de las bases no permite determinar, por ejemplo, las irregularidades por entidad federativa para los años de interés. Asimismo, es importante precisar que la información suministrada en dos bases de información no pudo ser cruzada para establecer si se trata de los mismos servidores públicos. En estas bases de datos, el total de casos de servidores públicos sancionados fue de 124 mil 420 entre el 2000 y el 2014. Sin embargo, los únicos dos datos que podemos conocer de estas sanciones son el tipo de irregularidades investigadas y el tipo de sanción recibida.

Gráfica 23. Porcentaje de servidores públicos de acuerdo a irregularidades investigadas por la Secretaria de la Función Pública de 2000 a 2014



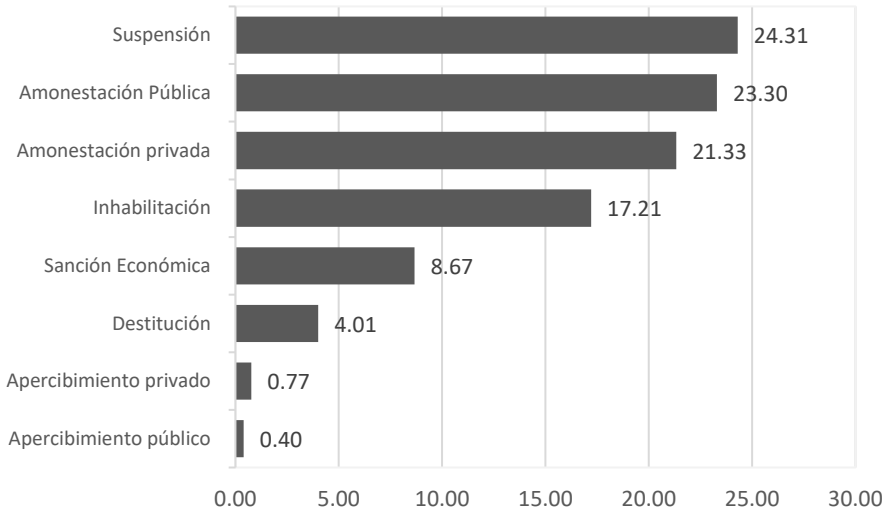
Fuente**:** Elaboracion propia con información suministrada por la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaria de la Función Pública mediante sistema INFOMEX, petición con folio 0002700091116 del 29 de junio de 2016. La información suministrada no incluye la variable entidad federativa.

Es llamativo que el grueso de las irregularidades investigadas se concentra en el incumplimiento de la declaración de la situación patrimonial (43.4% de las irregularidades investigadas). A este tipo de irregularidades le sigue la "negligencia administrativa". Ni en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, ni en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública se especifica en qué consiste esta irregularidad. Para Miguel Ángel Gutiérrez (2013) la negligencia administrativa sería un descuido o falta de

cuidado en el quehacer administrativo, lo que supone que hay culpa, más no dolo en la comisión de la irregularidad. De ser así, el 80% de las irregularidades investigadas por la SFP se refieren a faltas leves. Esto contrasta con el 3.61% de violaciones en el procedimiento de contratación, el 0.93% de cohecho o el 0.01 de violaciones a los derechos humanos.

En la medida que el grueso de las irregularidades investigadas son leves, no es llamativo que las amonestaciones privadas y públicas sumen el 44% de las sanciones impuestas, seguidas del 24.31% de suspensiones. En cambio, la destitución únicamente se da en el 4% de los casos y la sanción económica en el 8.6%.

Gráfica 24. Porcentaje de servidores públicos según tipo de sanción recibida de acuerdo con las irregularidades investigadas por la Secretaria de la Función Pública de 2000 a 2014



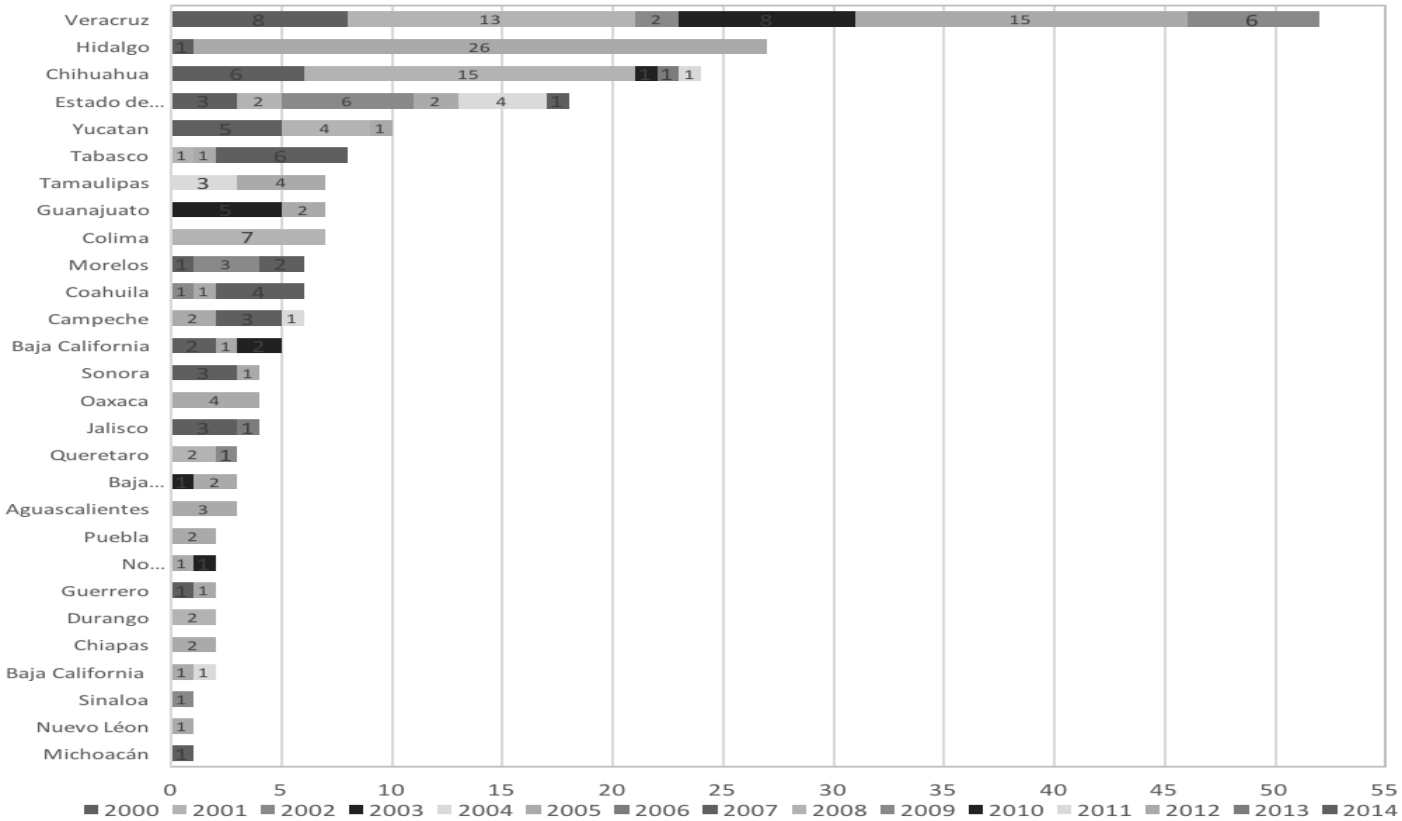
Fuente**:** Elaboracion propia con información suministrada por la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaria de la Función Pública mediante sistema INFOMEX, petición con folio 0002700091116 del 29 de junio de 2016. La información suministrada no incluye la variable entidad federativa.

RECOMENDACIÓN 13. Uso extensivo de las competencias de la SFP

Semejante a lo sucedido con la ASF, es relevante hacer un estudio sobre las competencias (discrecionales) y obligaciones de la SFP en los términos establecidos en la recomendación 12.

Hasta aquí las bases de datos de la SFP que nos revelan alguna información interesante, pero que no podrán ser usados en el modelo estadístico debido a que no podemos identificar el tipo de irregularidades investigadas y sanciones impuestas a los poco más de 124 mil servidores públicos en el periodo 2000 – 2014 a partir de cada entidad federativa. La especificación por entidad sólo está disponible para 607 sancionados en este periodo, la dispersión se muestra en la gráfica X. De subrayar los tres primeros lugares ocupados por Veracruz, Hidalgo y Chihuahua, y los tres últimos de Yucatán, Michoacán y Nuevo León.

Gráfica 25. Número de servidores públicos sancionados por entidad federativa y por año de 2000 a 2014



Fuente: Elaboracion propia con información suministrada por la Dirección General Adjunta de Responsabilidades de la Secretaria de la Función Pública mediante sistema INFOMEX, petición con folio 0002700091116 del 29 de junio de 2016. Se excluye información de la Ciudad de México para i) favorecer la visualización y comparación de datos de entidades federativas; ii) recordemos que allí se refleja el comportamiento de las entidades ferales y locales por lo que los datos de esta entidad superan por mucho las demas demarcaciones territoriales.

5.3. ANÁLISIS DE LAS RELACIONES ENTRE DERECHOS HUMANOS Y CORRUPCIÓN

5.3.1. LA RELACIÓN ENTRE LA PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN Y LOS DERECHOS HUMANOS

En la tabla 8 se presentan los coeficientes de correlación entre los distintos indicadores con las que observamos a los derechos humanos, y las que se usaron para analizar a la percepción de la corrupción. Para facilitar la lectura, en verde se enfatizan las relaciones débiles (de .2 a .3), en amarillo las relaciones más fuertes (de .3 a .4) y en rojo las relaciones más estrechas (de .4 en adelante). Comencemos por estas últimas, la relación más clara entre la percepción de la corrupción y los DH, se da con los derechos económicos y sociales, especialmente con aspectos relacionadas al derecho a la salud, como se observa en los indicadores de acceso a la salud del CONEVAL y de mortalidad infantil que tiene altas correlaciones con todos los indicadores de percepción. Es decir, a mayor percepción de la corrupción, más violaciones al derecho a la salud (menor acceso a la salud, mayor mortalidad infantil). Sobresale también la relación entre la percepción de corrupción en el ejército y la marina (seguridad nacional) con la esperanza de vida al nacer: a mayor percepción de la corrupción en este rubro, menor esperanza de vida al nacer. Encontramos otra correlación alta entre la percepción de corrupción en las policías judiciales y ministerios públicos, con el total de quejas de la CNDH como indicador de violaciones a DH en general.

Un buen número de correlaciones intermedias entre corrupción y violaciones a DH también se concentra en los derechos económicos y sociales, en el acceso a la seguridad social y en la calidad de la vivienda: a mayor corrupción, menor acceso a la seguridad social o menor calidad de la vivienda. Sin embargo, también tenemos relaciones intermedias con indicadores generales de violaciones a los DH, específicamente el total de quejas y recomendaciones, ambos de la CNDH.

Un aspecto llamativo es que en muchos casos los indicadores de derechos civiles y políticos no correlacionan con los indicadores de percepción de la corrupción, o estas

correlaciones son más bajas (de .2 a .3). De hecho, el único indicador que correlaciona con la corrupción (en las cuatro mediciones de percepción) es el de homicidios por año: a mayor percepción de la corrupción, más homicidios. También las quejas por detenciones arbitrarias correlacionan con la percepción de corrupción, pero únicamente en el caso de la seguridad pública (policías municipales, estatales y federales). En cambio, no hay relaciones lineales (aunque más adelante veremos si existen relaciones no lineales entre estos indicadores) ni con el porcentaje de homicidios con respecto a las muertes totales, ni con las quejas ante la CNDH por tortura, ni con las quejas ante la CNDH o las averiguaciones previas ante la PGR por desaparición forzada.

De forma interesante, la participación electoral tiene una correlación negativa con el indicador de percepción de corrupción de la seguridad nacional (ejército y marina): a mayor percepción de la corrupción, menor participación electoral. Este punto es fácil de explicar: ahí donde la gente se siente insegura por la presencia del ejército y/o la marina, disminuye su participación política.

Hay relaciones débiles (de .2 a .3) entre percepción de la corrupción y derechos económicos y sociales. Se observan en las mediciones de pobreza y servicios de vivienda del CONEVAL, y en menor medida en el acceso a la seguridad social, la calidad de la vivienda y una correlación negativa con la esperanza de vida al nacer. Esta correlación se lee de la siguiente forma: a mayor grado de percepción en la corrupción, más población en condición de pobreza, sin acceso a los servicios de vivienda, sin seguridad social, sin los elementos de calidad de la vivienda y con menos esperanza de vida al nacer.

De los resultados en esta tabla, parece que hay un mayor impacto de la corrupción sobre los derechos económicos y sociales que sobre los derechos civiles y políticos. Mientras que encontramos relaciones significativas en 20 de las 52 posibles combinaciones (38.4%) en los derechos económicos y sociales, sólo hubo correlaciones significativas en 6 de los 28 posibles casos en los derechos civiles y políticos (21.4%). No hay que perder de vista que los indicadores generales de violaciones a los DH que construimos –total de quejas y

recomendaciones de la CNDH por entidad federativa- muestran una relación consistente con la percepción de corrupción: 6 de 8 posibles casos (75%) son significativos.

Tabla 7. Coeficientes de correlación entre percepción de la corrupción y DH para México, 2000 - 2014

	ENVIPE. administración de justicia (MP)	ENVIPE. Impartición de Justicia (Jueces)	ENVIPE. Seguridad	ENVIPE. Seguridad nacional
CNDH. Total de quejas	0.456***	0.389***	0.306***	0.068
CNDH. Recomendación	0.378***	0.311***	0.292***	0.119
Homicidio x año x ocurrencia	0.240***	0.214***	0.222***	0.352***
Muertes x homicidio / muertes totales	0.031	-0.038	0.012	0.113
CNDH. Quejas desaparición.	0.054	-0.042	0.109	-0.126
Av. Prev. X desaparición forzada	-0.100	-0.059	0.009	-0.122
CNDH. Quejas detención arbitraria	0.135*	0.039	0.248***	-0.113
CNDH. Quejas tortura.	0.108	0.046	0.170**	-0.039
Participación electoral	-0.138*	-0.070	-0.198**	-0.205***
IDH. Valor global	0.082	0.052	-0.024	-0.079
IDH. Salud	0.076	0.070	0.022	-0.099
IDH. Educación	0.169**	0.099	0.003	-0.035
IDH. Ingreso	-0.016	-0.018	-0.087	-0.094

	ENVIPE. administración de justicia (MP)	ENVIPE. Impartición de Justicia (Jueces)	ENVIPE. Seguridad	ENVIPE. Seguridad nacional
CONEVAL. Pobreza	0.197**	0.228***	0.267***	0.179**
CONEVAL. Rezago educativo	0.047	0.107	0.121	0.106
CONEVAL. Acceso a salud	0.599***	0.534***	0.424***	0.187**
CONEVAL. Acceso a Seguridad social	0.319***	0.375***	0.353***	0.208***
CONEVAL. Calidad de vivienda	0.322***	0.306***	0.248***	0.003
CONEVAL. Servicios de vivienda	0.169**	0.204***	0.223***	0.074
CONEVAL. Alimentación	0.166**	0.166**	0.135*	0.023
Mortalidad infantil	0.457***	0.453***	0.457***	0.423***
Esperanza de vida al nacer	-0.180**	-0.159**	-0.209***	-0.501***

Fuente: Elaboración propia[22].

RECOMENDACIÓN 14. Derechos a elegir para un estudio cualitativo

En la medida que se observan altas relaciones entre la corrupción y el derecho a la salud, en caso de que en un futuro se quisiera realizar un estudio de caso de corte cualitativo, vale la pena elegir un programa de política pública relacionado con la salud, y observar cómo la corrupción vulnera este derecho.

[22] Para una explicación técnico-metodológica sobre el cálculo de los coeficientes de correlación se puede consultar el siguiente apéndice: https://www.dropbox.com/s/fe35gi9rhkbgpbd/Ap%C3%A9ndice%20t%C3%A9cnico-metodol%C3%B3gico.pdf?dl=0

5.3.2. LA RELACIÓN ENTRE LA CORRUPCIÓN (OBJETIVA) Y LOS DERECHOS HUMANOS

Revisemos ahora las relaciones entre los indicadores objetivos de corrupción y los DH. En la tabla se observan los coeficientes de correlación, sigamos la misma metodología: en rojo las correlaciones más altas, en amarillo las intermedias y en verde las más débiles. Lo primero a relevar es que mientras con los indicadores de percepción se obtuvieron 32 correlaciones de 88 posibles, con los indicadores objetivos de corrupción se obtuvieron 61 de 88.

Se observan 34 correlaciones de 65 posibles combinaciones (52.3%) con los derechos económicos y sociales; 20 de 35 posibles casos en los derechos civiles y políticos (57.1%); y 7 de 10 en los indicadores generales de DH (70%). Sin embargo, las correlaciones más altas se encuentran precisamente en los indicadores generales: el total de quejas y el total de recomendaciones.

De los cuatro indicadores objetivos de corrupción, los dos que tienen un mayor nivel de correlaciones son el total de observaciones de la ASF y de servidores públicos sancionados por la SFP. De hecho, este último es el que logra las correlaciones más altas.

Mirando los derechos específicos, el mayor impacto se observa en los homicidios por año por ocurrencia, y en las desapariciones arbitrarias, indicadores que correlacionan con las 5 mediciones objetivas de corrupción. La mortalidad infantil y el índice de educación del IDH también muestran correlaciones robustas. Finalmente, el único indicador de DH que no correlaciona con ninguno de los indicadores de corrupción es el de participación electoral.

Tabla 8. Coeficientes de correlación entre corrupción y DH para México, 2000 - 2014

	ASF. Total de observaciones	ASF. Observaciones / daño	ASF. % Observaciones / daño	ASF. Gravedad	SFP. Servidores sancionados
CNDH. Total de quejas	0.858***	0.768***	0.051	0.031	0.662***
CNDH. Recomendación	0.546***	0.486***	0.105**	0.089*	0.620***
Homicidio x año x ocurrencia	0.194***	0.294***	0.230***	-0.206***	0.589***
Muertes x homicidio / muertes totales	0.122***	0.258***	0.297***	0.232***	0.027
CNDH. Quejas desaparición.	0.005	0.055	0.077*	-0.066	0.339***
Av. Prev. X desaparición forzada	-0.003	0.067	0.119***	0.105**	0.200***
CNDH. Quejas detención arbitraria	0.244***	0.364***	0.279***	0.205***	0.4681***
CNDH. Quejas tortura.	0.038	0.103**	0.147***	0.118***	0.389***
Participación electoral	0.067	0.053	-0.046	-0.044	0.107**
IDH. Valor global	0.319***	0.283***	-0.005	-0.111**	0.270***
IDH. Salud	0.071	0.061	-0.070	-0.128***	0.066
IDH. Educación	0.487***	0.369***	-0.028	-0.128***	0.408***
IDH. Ingreso	0.235***	0.202***	0.048	-0.054	0.199***
CONEVAL. Pobreza	-0.169***	-0.028	0.087*	0.147***	-0.091**

	ASF. Total de observaciones	ASF. Observaciones / daño	ASF. % Observaciones / daño	ASF. Gravedad	SFP. Servidores sancionados
CONEVAL. Rezago educativo	-0.318***	-0.192***	0.026	0.112**	-0.148***
CONEVAL. Acceso a salud	0.004	-0.118***	-0.231***	-0.191***	0.046
CONEVAL. Acceso a Seguridad social	-0.134***	-0.073	-0.023	0.031	-0.051
CONEVAL. Calidad de vivienda	-0.172***	-0.116**	-0.023	0.048	-0.078*
CONEVAL. Servicios de vivienda	-0.174***	-0.073	0.059	0.157***	-0.056
CONEVAL. Alimentación	-0.158***	-0.001	0.169***	0.194***	-0.100**
Mortalidad infantil	-0.251***	-0.381***	-0.386***	-0.259***	-0.003
Esperanza de vida al nacer	0.181***	0.150***	0.075	-0.014	0.040

Fuente: Elaboración propia[23].

5.3.3. UN ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LA CORRUPCIÓN SOBRE EL EJERCICIO DE DERECHOS HUMANOS: AJUSTES POR REGRESIONES LOCALES.

Como se definió en la nota metodológica, en el estudio se hizo uso de la técnica de regresiones locales, misma que permite encontrar empíricamente los patrones que sigue la relación entre una variable independiente y una dependiente. Así, se expondrán, en primer

[23] Para una explicación técnico-metodológica sobre el cálculo de los coeficientes de correlación se puede consultar el siguiente apéndice: https://www.dropbox.com/s/fe35gi9rhkbgpbd/Ap%C3%A9ndice%20t%C3%A9cnico-metodol%C3%B3gico.pdf?dl=0

lugar, los efectos de los indicadores objetivos de corrupción sobre diferentes derechos humanos, para proceder después con el efecto equivalente de los indicadores subjetivos.

La primera combinación de indicadores que presentaremos refiere al efecto del total de observaciones de la ASF sobre el total de quejas ante la CNDH (indicador de ejercicio de derechos en general). En la gráfica observamos que tal efecto es positivo, lo que prueba que un mayor nivel de corrupción está acompañado de más violaciones a derechos humanos. Además, este efecto no es constante, sino que es más marcado para los casos con más de 2,000 observaciones de la ASF.

Gráfica 26. Efecto del total de observaciones de la ASF sobre las quejas ante CNDH (ajuste por regresiones locales).

Fuente: elaboración propia.

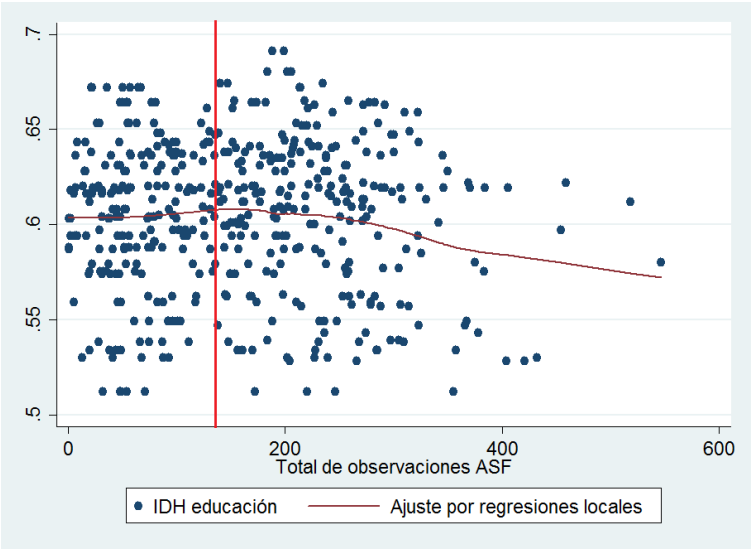
Sin embargo, antes vimos que el caso de la Ciudad de México distorsiona la distribución de ambos indicadores por canalizar la mayoría de las quejas y de las observaciones. Por este motivo recalculamos el efecto excluyendo a la Ciudad de México. El efecto sigue siendo en el mismo sentido, aunque ahora es más constante.

Gráfica 27. Efecto del total de observaciones de la ASF sobre las quejas ante CNDH (ajuste por regresiones locales sin la Ciudad de México).

Fuente: elaboración propia.

Probamos también el efecto de la corrupción sobre derechos específicos. Como indicador de ejercicio de derechos económicos y sociales seleccionamos el componente de educación del IDH, para analizar cómo se ve afectado por el total de observaciones de la ASF (excluyendo a la Ciudad de México). Hay dos momentos reconocibles en dicho efecto, en los valores más bajos de corrupción parece no haber relación entre ambas variables (la línea es prácticamente horizontal). Sin embargo, después de la línea que marcamos en rojo, el efecto cambia: a mayores valores de corrupción hay menores valores de educación según la medida del IDH.

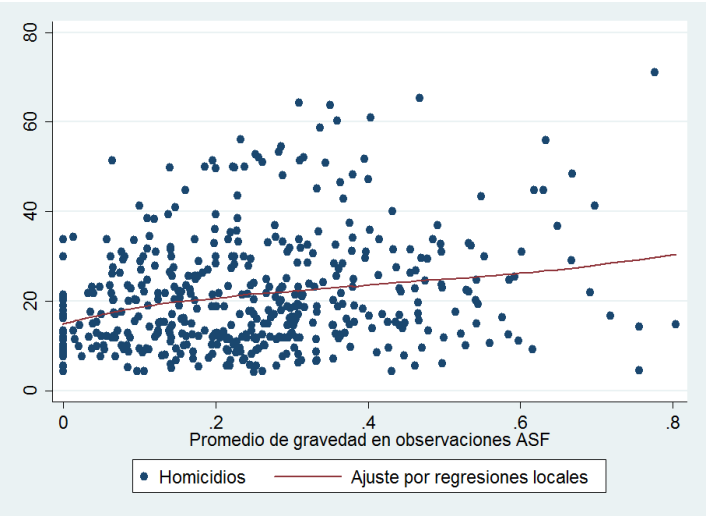
Gráfica 28. Efecto del total de observaciones de la ASF sobre el componente de educación del IDH (ajuste por regresiones locales sin Ciudad de México)



Fuente: elaboración propia.

Verificamos los efectos de otro indicador objetivo de corrupción. Dado que el total de observaciones emitidas por la ASF difiere bastante de la gravedad de las mismas, probamos el efecto de este último indicador. Para ello seleccionamos el total de homicidios en las entidades como indicador de ejercicio de derechos civiles. El efecto resultante es constante y positivo; cuanto más graves sean las observaciones de la ASF para una entidad, ésta tendrá en promedio más homicidios.

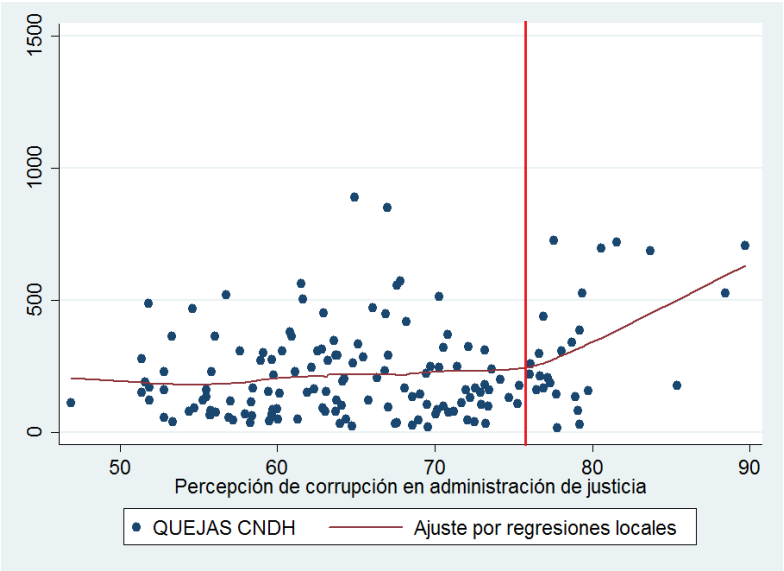
Gráfica 29. Efecto del promedio de gravedad en observaciones de la ASF sobre los homicidios (ajuste por regresiones locales)



Fuente: elaboración propia.

Examinemos ahora los efectos de los indicadores subjetivos de corrupción sobre el ejercicio de derechos. En primer lugar, nos preguntamos sobre la relación que existe entre la percepción de corrupción en la administración de justicia y el indicador general de derechos. Así, vemos en la gráfica que no es sino hasta la última parte de la distribución, en los valores más altos de percepción de corrupción, que se aprecia un efecto sobre el total de quejas ante la CNDH. Esto implica que, aunque en una gran parte de los casos esta relación no sea observable, en los casos en donde la gente opina que hay más corrupción en la administración de justicia, en efecto hay más violaciones a derechos.

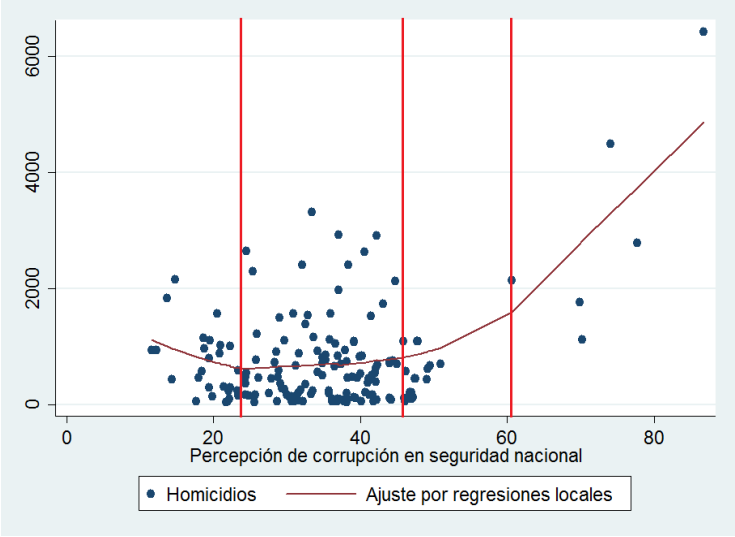
Gráfica 30. Efecto de la percepción de corrupción en administración de justicia sobre el total de quejas ante la CNDH (ajuste por regresiones locales sin Ciudad de México).



Fuente: elaboración propia.

La gráfica resultante al combinar la percepción de corrupción en seguridad nacional con los homicidios tiene un patrón interesante. Como vemos, el efecto puede dividirse en cuatro segmentos distintos según el valor de la percepción de corrupción. En los valores más bajos de este indicador hay un efecto negativo sobre el total de homicidios (a mayor corrupción, menos homicidios). Sin embargo, este efecto se invierte en los segmentos sucesivos y se vuelve cada vez más fuerte. De esta manera, en los casos en que más del 50% de las personas consideran que las autoridades de seguridad nacional son corruptas, esa misma corrupción afecta más a los derechos civiles.

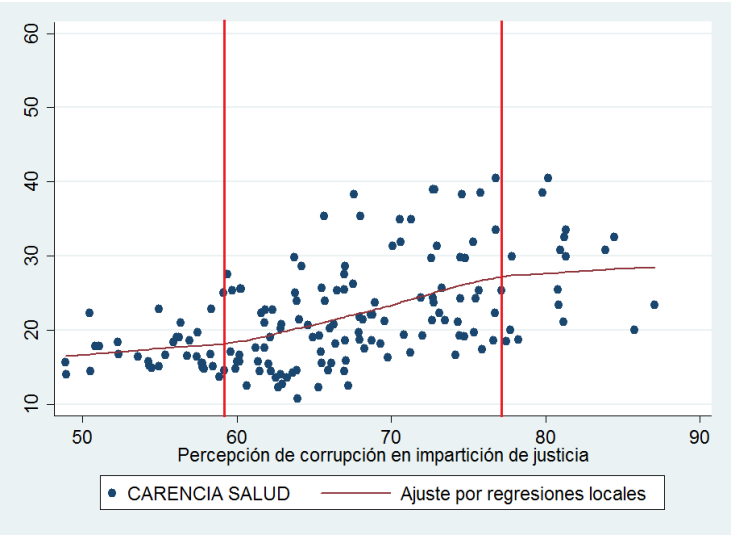
Gráfica 31. Efecto de la percepción de corrupción en seguridad nacional sobre los homicidios (ajuste por regresiones locales)



Fuente: elaboración propia.

Finalmente, examinamos la relación entre las apreciaciones subjetivas de corrupción y el acceso a los servicios de salud. Calculamos el ajuste de regresiones locales existente entre la percepción de corrupción en impartición de justicia (jueces) y la carencia de acceso a servicios de salud. El gráfico resultante muestra que dicha relación puede dividirse en tres partes. En los valores más bajos y en los más altos de la percepción de corrupción, ésta parece no tener efecto sobre el acceso a la salud. Es en el segmento de los valores intermedios en el que se observa que mayor percepción de corrupción implica un mayor porcentaje de personas sin acceso a los servicios de salud.

Gráfica 32. Efecto de la percepción de corrupción en impartición de justicia sobre la carencia en acceso a salud (ajuste por regresiones locales)



Fuente: elaboración propia.

RECOMENDACIÓN 15. Realizar un estudio cualitativo para identificar procesos

Hasta aquí hemos realizado un análisis macro con datos cuantitativos y a través de pruebas estadísticas. Para conocer con mayor precisión los mecanismos causales a través de los cuáles los actos de corrupción generan violaciones a los derechos humanos, es relevante realizar un estudio de caso en el terreno.

6. ANÁLISIS DEL DISEÑO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN EN MÉXICO

6.1. DOCUMENTOS INTERNACIONALES REGULAN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

En 1990 el Banco Mundial emitió un informe sobre el proceso político contemporáneo de África, en él consideró a la corrupción como un indicador de mal gobierno (Gathii, 2009: 143). A partir de entonces, las organizaciones financieras multilaterales se comenzaron a interesar por frenar la corrupción para mejorar el clima de negocios. Posteriormente, en 1997, el Banco Mundial dejó claro que la corrupción es contraria tanto al crecimiento económico como a la inversión privada, en su reporte de desarrollo mundial (Gathii, 2009: 144). Esto permitió tejer una relación más inmediata entre la corrupción y la economía a partir del análisis del desarrollo, pero mantuvo totalmente invisibilizada la relación entre corrupción y derechos humanos (Gathii, 2009).

Entre 1996 y el 2007 se adoptaron 5 convenios de carácter regional o internacional relativos a la lucha contra la corrupción:

- 1994: Recomendación de la OCDE sobre corrupción.
- 1995: Nacimiento de Transparencia Internacional
- 1996: Reunión del BM y del FMI donde ambos acuerdan que la lucha contra la corrupción es elemental para mejorar la gobernabilidad.
- 1996: Convención Interamericana contra la corrupción / ratificaron 33 de los 34 países de la OEA. Hay un mecanismo de seguimiento donde también pueden presentar informes las ONG[24].

[24] En 2002 hubo una primera ronda de presentaciones. En 2006 se emitieron informes finales por país y un informe final hemisférico, de entre los resultados (López y Alonso, 2011: 83):

1. Varios países disponen de leyes que regulan los conflictos de intereses, pero menos de la mitad aplican estas leyes de forma efectiva.
2. Existen pocos mecanismos para que la sociedad civil participe en la supervisión.

- 1997: OCDE emite la Convención para la lucha contra la corrupción en el extranjero. La convención entró en vigor el 15 de febrero de 1999 con 37 países firmantes, 30 de la OCDE. Transparencia Internacional monitorea esta convención, ha emitido informes en 2005, 2006, 2007 y 2008.
- 1999: Civil y Criminal Law Convention on Corruption del Council of Europe (entran en vigor en 2003 y 2002 respectivamente). Aplica a Canadá, México y EUA.
- 2005: "Combatiendo la extorsión y el soborno: Reglas de conducta y recomendaciones de la CCI", emitido por la Cámara de Comercio Internacional. Es un código de conducta para las empresas. A este trabajo le anteceden dos informes, uno de 1977 y otro de 1996.

Hasta aquí, el desarrollo de la lucha contra la corrupción estuvo principalmente en manos de los organismos financieros internacionales. Por eso, no es casualidad que las primeras conclusiones de estos años estuvieran ideológicamente sesgadas: el mejor remedio contra la corrupción es menos gobierno y más mercado. Las principales herramientas: la desregulación y la privatización (Alonso y Garcimartín, 2011; Rajagopal, 1999; Gruenberg, 2015). Este discurso sobre la corrupción buscó legitimar un específico tipo de desarrollo económico, de la mano de una idea de Estado de derecho, democracia y derechos humanos que tomaban matices estáticos, elitistas y eurocéntricos (Rajagopal, 1999: 2). Sin embargo, con el paso de los años se fueron documentando dos procesos que relacionan al libre mercado con la corrupción. El primero, la forma opaca con que se privatizaron las empresas estatales, donde se gestaron relaciones de corrupción que permitieron generar mayor poder político y económico de una élite. Además, la corrupción se mantuvo después de la llegada del neoliberalismo y las nuevas democracias (Rose-Ackerman, 2001; Schamis, 2009; Ugarteche, 2009; Manzetti, 2009; Sandoval, 2009).

En la primera década del siglo XXI, algunos otros organismos internacionales y de derechos humanos se comenzaron a interesar por la corrupción. En específico, la OEA

3. En más de la mitad de los países hay necesidad de un mayor acceso a la información pública.
4. Hay problemas de capacidad estatal.

emitió su convención en 1996, pero ésta tomó su propia lógica que no estuvo relacionada con los derechos humanos. Veamos algunas fechas relevantes:

- 1975: resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas que condena las prácticas corruptas, incluyo el soborno, y reafirma el derecho de todos los Estados de investigar y adoptar medidas jurídicas oportunas respecto a dichas prácticas.
- 1996: Informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre Medidas contra la Corrupción, presentado ante la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal.
- 2003: Christy Mbonu presentó ante la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos el informe *La corrupción y sus repercusiones en el disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales* de conformidad con la decisión 2002/106 de la Subcomisión.
- 2003: Convención de Naciones Unidas contra la corrupción. Entró en vigencia el 14 de diciembre del 2005, al 22 de abril del 2009 había sido firmada y ratificada por 136 Estados.
- 2004: Primera reunión regional organizada por el Centro de Derechos Humanos (CDH) de Chile: Transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción. Hay un informe de José Zalaquet.
- 2008: Segunda reunión regional de expertos coordinada por el CDH de Chile: Transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción. Informe de Lauzan y Toro, 2009.
- 2008: Reunión en Bali sobre la Convención de Naciones Unidas. Retroceso debido a la incapacidad de llegar a un acuerdo para determinar un mecanismo autónomo para evaluar el avance de los países en los objetivos de la convención.
- 2009: Código de conducta elaborado por Transparencia Internacional: Business principles for countering bribery. A multi-stakeholder initiative led by transparency international.

- 2009: Pacto Global de Naciones Unidas sobre la responsabilidad social, la anticorrupción y la seguridad. En su principio 10, establece acciones anticorrupción.
- 2011: Tercera reunión regional de especialistas convocada por el CDH de Chile. Hay informe escrito por González y Nash 2011.
- 2011: El Consejo de Derechos Humanos hizo suyos los Principios Rectores de Empresa y Derechos Humanos con la resolución 17/4 de 16 de junio de 2011, da a entender que los Estados deben velar por que la corrupción no interfiera en su obligación de ofrecer protección frente a los atentados contra los derechos humanos cometidos en el ámbito empresarial y las empresas tienen que abstenerse de actividades corruptas que puedan afectar el disfrute de los derechos humanos.

6.1.1. TRATADOS Y JURISPRUDENCIA INTERNACIONALES

1) **Convención Interamericana contra la Corrupción.** Firmada por México el 26 de marzo de 1996 y ratificada el 2 de junio de 1997, entró en vigor el 3 de junio de 1997. Reconoce el impacto de la corrupción sobre la legitimidad de las instituciones públicas. De acuerdo con la Convención el combate contra la corrupción es indispensable para la democracia representativa y fortalece las instituciones democráticas, evita distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y deterioro en la moral social. La Convención reconoce la necesidad de establecer formas de coordinación internacional para el combate a la corrupción, debido a que es un fenómeno que trasciende fronteras, siendo de particular preocupación de los Estados firmantes los vínculos de esta con el tráfico ilícito de estupefacientes.

2) **Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales.** Adoptada por la Conferencia de Negociadores el 21 de noviembre de 1997, entró en vigor el 26 de julio de 1999. En el instrumento se considera que el cohecho es un fenómeno generalizado en las inversiones y transacciones comerciales. Esta Convención deriva de la recomendación

Revisada para Combatir el Cohecho en las Transacciones Comerciales Internacionales, aprobada por el Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) el 23 de mayo de 1997. Dicha recomendación exigió medidas eficaces para disuadir, prevenir y combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en relación con las transacciones comerciales internacionales. Dos de los compromisos que asumen los Estados parte de esta Convención son tipificar: i) el que una persona ofrezca, prometa o conceda cualquier ventaja indebida pecuniaria o de otra índole a un servidor público extranjero, ya sea que lo haga en forma directa o mediante intermediarios, para beneficio de éste o para un tercero; ii) como delito la complicidad, incluidas la incitación, la ayuda, la instigación o la autorización de un acto de cohecho de un servidor público extranjero. La tentativa y la confabulación para sobornar a un servidor público extranjero constituirán delitos penales en el mismo grado en que lo sean la tentativa y la confabulación para sobornar a un servidor público de esa Parte.

3) **Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.** También conocida como la Convención de Mérida, fue adoptada por México en diciembre de 2003, y entró en vigor el 14 de diciembre de 2005[25]. La finalidad de la Convención es: a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

[25] La Convención tiene como antecedentes las siguientes resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas: i) 55/61 del 4 de diciembre de 2000 de la, por medio del cual se establece un comité encargado de negociar un instrumento contra la corrupción; ii) 56/186 de diciembre de 2001 y la 57/ 244 del 20 de diciembre de 2002 relativas a la prevención de las prácticas corruptas y de la transferencia de fondos de origen ilícito, la lucha contra ella y la repatriación de esos fondos en sus países de origen; iii) 56/260 del 31 de enero de 2002 en la que se solicita al Comité concluir su labor para fines de 2003; iv) 57/169 de 18 de diciembre de 2002, donde acepta que México sea anfitrión para la conferencia de firma de la Convención; asimismo tienen como antecedente la resolución 2001/13 del Consejo Económico y Social, titulada "Fortalecimiento de la cooperación internacional para prevenir y combatir la transferencia de fondos de origen ilícito derivados de actos de corrupción, incluido el blanqueo de capitales, así como para repatriarlos".

6.1.2. RESOLUCIONES DE ORGANISMOS INTERNACIONALES

- **Asamblea General[26].** A/RES/51/59 del 28 de enero de 1997. Medidas contra la corrupción.

Reconoce que la corrupción pone en peligro la estabilidad y seguridad de la sociedad, y la relaciona con la delincuencia organizada y económica (blanqueo de dinero). La resolución contiene el Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos. Dicho código establece que todo cargo público conlleva la obligación de proceder en pro del interés público, actuando siempre manera eficiente y eficaz conforme a la ley. Asimismo, resalta que ningún funcionario público podrá dar preferencia indebida ni discriminar a ningún grupo o individuo. Esta resolución es un precedente relativo a los conflictos de interés, la declaración de bienes, y el rechazo que los servidores públicos deben tener frente a regalos o favores. Un elemento central es que se insta a proteger la información confidencial en poder de los servidores públicos. Finalmente, indica que las actividades políticas o de otra índole, no deberán mermar la confianza pública en el desempeño imparcial de sus funciones.

- **Asamblea General.** A/RES/51/191 del 21 de febrero de 1997[27]. Declaración de las Naciones Unidas sobre la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales.

La Declaración aprobada con esta resolución promueve el compromiso de los Estados en relación a la adopción de medidas de lucha contra la corrupción, soborno y prácticas ilícitas en transacciones comerciales internacionales. La debida tipificación como delito del soborno de funcionarios públicos en el extranjero. Prohibir que las sumas pagadas como sobornos sean deducibles a efectos tributarios. Elaborar o mantener normas y prácticas contables que aumentan la transparencia en transacciones internacionales. Elaborar o

[26] Disponible en: http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/51/59
[27] Disponible en: http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/51/191

fomentar códigos comerciales, normas o prácticas que prohíban la corrupción. Examinar la posibilidad de tipificar el enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos o representantes electos. Prestarse asistencia y cooperación, entre países, en relación a investigaciones penales relacionados con casos de corrupción. Tomar medidas para intensificar la cooperación y facilitar documentos y los registros sobre transacciones relacionadas con sobornos internacionales. Un elemento central de la resolución que es insta el cumplimiento de dichas medidas bajo el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

- **Consejo Económico y Social.** Resolución E/CN.15/1997/3/Add.1 del 8 de abril de 1997[28]. Promoción y mantenimiento del imperio de la ley y la buena gestión de los asuntos públicos; medidas contra la corrupción

El punto central de esta resolución es el "Informe de la reunión del grupo de expertos sobre corrupción" celebrada en Argentina del 17 al 21 de marzo de 1997. El informe contiene medidas concretas para lucha contra la corrupción y recupera medidas de resoluciones previas y relacionadas. La primeras pueden ser sintetizadas como sigue a continuación: a) revelación de los bienes y las obligaciones de los funcionarios públicos a efecto de facilitar la rendición de cuentas; b) directrices para el desempeño del cometido de los funcionarios públicos que ayuden a los servidores públicos a resolver dilemas éticos y jurídicos; c) introducción o fortalecimiento de instituciones u órganos de auditoría independientes que supervisen los gastos públicos que promuevan la transparencia; d) establecimiento de órganos especializados de la lucha contra la corrupción, que podrían incluir inspecciones generales, defensores ciudadanos, comités de vigilancia; e) medidas para introducir o estimular la transparencia en la gestión de fondos públicos en el proceso normativo; d) establecimiento de procedimientos transparentes y competitivos para las licitaciones y para la supervisión de contratos de obras públicas e introducción de normas claras de adquisición; e) medidas para promover la libre competencia, incluidas las normas anticartel;

[28] Disponible en https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ_Sessions/CCPCJ_06/E-CN15-1997-03-Add1/E-CN15-1997-3-Add1_S.pdf

f) medidas para evitar que haya ventajas inapropiadas; g) eliminación o limitación del secreto bancario; h) medidas para conseguir y estimular la participación pública; i) medidas encaminadas a que haya rendición de cuentas y un régimen disciplinario eficaz; j) adopción de medidas que permitan la transparencia en la financiación de campañas y partidos políticos; h) garantía de la libertad de prensa y derecho a la información, como medida indispensable para prevenir y fiscalizar la corrupción; i) elaboración e introducción de códigos de ética para determinadas categorías profesionales; j) elaboración de un programa que estimule el cumplimiento del Código Internacional de Conducta para los titulares de cargo públicos. Contiene además cuatro grupos de medidas comunes a la aplicación de las resoluciones 51/59 y 51/191 de la Asamblea General.

Tabla 9. Medidas comunes para aplicar resoluciones relacionadas con la lucha contra la corrupción

Tipo de medidas	Descripción de las medidas
Legislación en materia penal	• Examen de la idoneidad de la legislación penal nacional para promover la capacidad de respuesta estatal frente a la corrupción. • Revisión de mecanismos de inmunidad a fin de evitar la posibilidad de que dichos mecanismos se utilicen para desarrollar actividades corruptas o efectuar sobornos con impunidad. • Bloque de las ganancias derivadas de la corrupción, por medio de la tipificación del delito de blanqueo de ganancias derivadas de corrupción o soborno. • Circunstancias agravantes, como el tráfico de armas, drogas y otros delitos graves. • Obtención de la cooperación de testigos y cómplices, para ello se recomienda revisar si se puede dotar de flexibilidad la legislación penal, a fin de considerar las circunstancias atenuantes o la inmunidad de juicio en el caso de que los testigos ayuden con la investigación. • Protección de las víctimas de la corrupción y acción correctiva a su favor.
Derecho administrativo	• Utilización de sanciones administrativas, se recomienda analizar la relación entre el derecho penal y el administrativo de tal forma que se identifiquen las formas de actuar rápidamente contra la corrupción. Se recomienda que el derecho penal se complemente con disposiciones administrativas. • Mecanismos de supervisión, por medio de los cuales los servidores públicos de alto nivel rindan cuentas, y se promuevan valores de la buena gestión de los asuntos públicos. • Fortalecimiento de la responsabilidad en el plano local mediante la descentralización del proceso decisorio. Esto permitiría a las autoridades locales cumplir con sus funciones en la materia. Este proceso debe ir acompañado de una simplificación de normas y procedimientos en materia de adquisiciones y contratos públicos.
Derecho procesal	• Ejecución de sentencias extranjeras, relativas a la protección de víctimas de la corrupción o los recursos que se les reconozcan. • Medidas subsidiarias a las sentencias definitivas y que podrán excluir la posibilidad de concretar arreglos contractuales con instituciones públicas por determinado tiempo.

Tipo de medidas	Descripción de las medidas
	• Disposiciones destinadas a estimular la cooperación de testigos, que incluyan la protección de los testigos, alternativas de enjuiciamiento y flexibilidad en la determinación de las penas. • Carga de la prueba en los casos de corrupción. Los Estados deben determinar cuándo y cómo establecer la inversión de la carga de la prueba, en los casos en que las personas o entidades que estén siendo investigadas parezcan tener en su posesión o a su disposición bienes y medios que rebasan holgadamente sus posibilidades financieras normales. • Técnicas de investigación, que pueden incluir la vigilancia electrónica, agentes secretos y la reunión de información mediante mecanismos confidenciales de presentación de informes. • Obligación de respetar la confidencialidad durante la investigación, a efecto de que no se revele información confidencial en la fase de investigación. • Fortalecimiento de la capacidad del personal de investigación y de la judicatura, de tal forma por que el personal encargado de hacer cumplir la ley, los fiscales y los magistrados estén debidamente capacitados y tengan las aptitudes necesarias, sobre todo para el uso de métodos en casos graves de corrupción. • Confiscación de las ganancias derivadas de la corrupción. Las ganancias pueden usarse para disponer de los medios necesarios para la restitución a las víctimas de la corrupción.
Cooperación internacional	• Prevención del blanqueo de las ganancias derivadas de la corrupción. • Procedimientos para obtener pruebas en casos de corrupción. • Asistencias mutuas en casos de corrupción. • Actividades y mecanismos para prevenir y fiscalizar la corrupción internacional.

Fuente: elaboración propia con información de la Resolución E/CN.15/1997/3/Add.1 del 8 de abril de 1997. Del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas.

- **Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter.** Resolución A/HRC/12/31 del 21 de julio de 2009, párrafo 28[29].

El relator recomienda que se definan claramente en la legislación, los beneficiarios de los programas sociales, a efecto de limitar el riesgo de que los recursos se desvíen a causa de la corrupción o el clientelismo.

- **Consejo de Derechos Humanos.** A/HRC/28/73 del 5 de enero de 2015[30]. Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos.

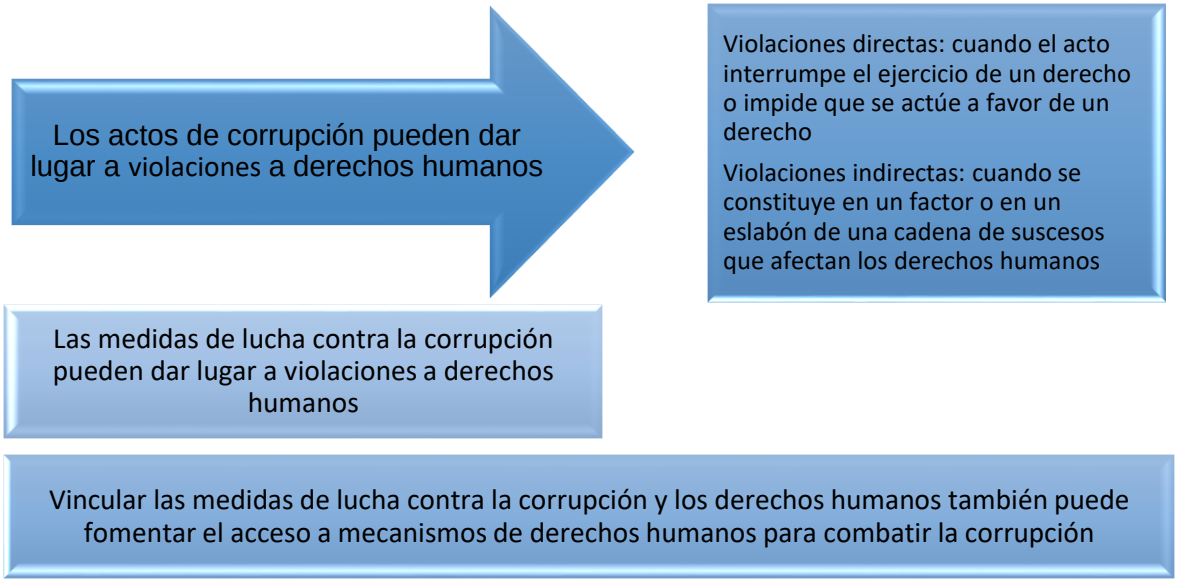
Retomando la definición de corrupción de Transparencia Internacional, señala que la corrupción es el abuso de poder encomendado en beneficio propio, y a efectos de

[29] Disponible en http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20090917_a-hrc-12-31_es.pdf
[30]Disponible en http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session28/Documents/A_HRC_28_73_SPA.doc.

establecer la relación entre la corrupción y los derechos humanos retoma los resultados y los efectos de la primera. La corrupción con enfoque de derechos humanos implica diferencias entre la corrupción estatal de la no estatal, en el primer contexto el Estado es claramente responsable de cualquier violación de los derechos humanos que resulte de la conducta corrupta. En relación a los actores no estatales, se reconoce que las empresas pueden perpetrar actos de corrupción, siendo responsables de todo acto de corrupción en el que estén involucrados y teniendo que responder civil o penalmente por sus actos. Los Estados deben ofrecer protección frente a todo efecto negativo para los derechos humanos derivado de actos de corrupción perpetrados por actores no estatales y brindar protección contra las vulneraciones de los derechos humanos cometidas por terceras personas.

Finalmente se reconoce que la corrupción tiene lugar en el ámbito nacional e internacional. En el caso de organizaciones internacionales, estas son responsables de su conducta en especial de aquellas que afectan los derechos humanos. En el nivel internacional es difícil establecer la responsabilidad del Estado por actos de corrupción de empresas transnacionales, aunque es claro que el Estado debe velar por que aquellas empresas que operen en su territorio cumplan con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Los vínculos entre la corrupción y los derechos humanos, señalados en este informe son los que se muestran en la siguiente ilustración.

Ilustración 3. Relaciones entre corrupción y derechos humanos



Fuente: Elaboración propia con información del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos.

La corrupción puede afectar a las personas y según el contexto en el que se presenta, puede generar violaciones a una amplia gama de derechos humanos, dando por ejemplo un acceso discriminatorio a los derechos.

Asimismo, la corrupción puede afectar a grupos de personas, debido a que puede excluir a los pobres del acceso de servicios, o excluir a mujeres, niños, personas adultas mayores, entre otros. La corrupción puede ser un elemento de la vulneración de derechos o bien un agravante de violaciones preexistentes y afectar a toda la sociedad, debido a consecuencias negativas generales, dos aspectos en este sentido son: i) se afectan los recursos financieros y económicos, pues se desvían fondos ocasionando reasignaciones que pueden interferir con el goce de los derechos humanos; ii) la eficacia del estado social de derecho y la democracia se ve afectada y se resquebraja la confianza de la población en el Estado.

La relevancia de este informe radica, entre otras cosas, en que identifica puntos clave sobre la utilidad de establecer la conexión entre la corrupción y las consecuencias negativas en los derechos humanos. En este sentido es un llamado a superar la visión desde el derecho penal de las medidas de lucha contra la corrupción. Una perspectiva de derechos humanos sobre la materia favorece reconocer que pueden existir víctimas de los actos corruptos, así como la identificación de las consecuencias sociales de estos últimos. En la lucha contra la corrupción desde un enfoque de derechos humanos será necesario considerar diferentes actores relacionados de manera directa e indirecta con los actos de corrupción. Entre este grupo de actores están, por ejemplo:

Ilustración 4. Actores implicados en los actos de corrupción

Actores implicados en los actos de corrupción	Personas sospechosas de cometer el acto de corrupción
	Personas defensoras y defensores de derechos humanos, que promueven la protección de las víctimas de los hechos de corrupción y de violaciones a derechos humanos asociados.
	Periodistas y personas que ejercen el derecho a la libertad de expresión, que denuncian actos de corrupción o violaciones a derechos humanos asociados.
	Personas o grupos de personas afectadas directa o indirectamente por los actos de corrupción.
	Personas que denuncian actos de corrupción.

Fuente: Elaboración propia con información del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos.

El informe concluye con una serie de recomendaciones de las cuales es relevante señalar la identificación e intercambio sobre buenas prácticas en la lucha contra la corrupción. Definir medidas concretas para establecer los vínculos entre los actos de corrupción y las violaciones a derechos humanos, así como entre los mecanismos de lucha contra la corrupción y las violaciones. Un elemento central es identificar y definir criterios que permitan establecer cuando un hecho corrupto genera obstáculos para el ejercicio y violaciones a derechos humanos. En la prevención de los actos de corrupción se torna relevante la sensibilización, el intercambio de información y la educación; así como el intercambio de prácticas óptimas y directrices. En este informe se recomendó también que se integrara la corrupción como causa de las vulneraciones a derechos humanos.

- **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.** Examen de los informes presentados por los estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. E/C.12/1/Add.41, párrafos 19 y 32[31].

[31] Disponible en http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CESCR/CESCRCompilacionGC_sp.pdf

Derivado de los informes el Comité recomendó a México tomar medidas para intensificar la lucha contra la corrupción, debido a que la misma tiene impacto negativo sobre la realización de los derechos protegidos por el PIDESC.

6.2. DOCUMENTOS NACIONALES REGULAN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

De acuerdo con la página web de la Secretaría de la Función Pública fueron reformados 14 artículos constitucionales en el marco de la reforma en Materia de Combate a la Corrupción: 22, 28, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122. A continuación, se retoman los artículos modificados, así como aquellos que se entienden como bases normativas de la relación entre derechos humanos y corrupción.

Tabla 10. Marco constitucional mexicano anticorrupción

Artículo	Descripción General	Tema SNA
Apartado A del artículo 6º	Relativo al derecho al acceso a la información, el cual establece los principios y bases que rigen a la Federación y las entidades federativas en materia de protección de datos personales y transparencia de la información pública	Acceso a la información. Rendición de Cuentas
Artículo 22	Queda prohibida la pena de confiscación de bienes.	Sanciones y penas relacionadas con la confiscación de bienes.
Fracción XXIV, del artículo 73	Facultades del Congreso de expedir leyes.	Se atribuyen facultades para la emisión de leyes sobre la ASF y el SNA
Tres primeros párrafos de la fracción XXIX-H, del artículo 73,	Facultades del Congreso de expedir leyes.	Promulgación de una ley para la creación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
Fracción II, artículo 76.	Facultades del Senado	Ratificación de nombramientos
Artículo 79	Atribuciones de la ASF	Se fortalecen la función de fiscalización de la Cuenta de la Auditoría Superior de la Federación
Fracciones III y VII del artículo 104	Temas que pueden conocer los Tribunales de la Federación	Resoluciones de los tribunales de justicia administrativa, revisión de los tribunales colegiados de Circuito.

Artículo	Descripción General	Tema SNA
Artículo 108	Responsabilidades de los Servidores Públicos[32], Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado.	Se establecen obligaciones a los Servidores Públicos relativas a la declaración patrimonial y de intereses.
Artículo 109	Sanciones	El tipo de sanciones y las competencias de la ASF, los órganos de control, o por sus homólogos, el Tribunal de Justicia Administrativa en relación a las mismas.
Artículos 110 a 112	Juicio Político	Formas en las que se puede proceder penalmente contra un servidor público
I a III del artículo 113	Reglas generales para el funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción	Instancia de coordinación de los órganos relacionados con la prevención, sanción de responsabilidad administrativas y hechos de corrupción, así como con la fiscalización y control de los recursos públicos.
Artículo 114	Juicio Político	Cuando aplica y duración de penas aplicables por delitos

Fuente: Elaboración propia con información de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los artículos 116 y 122 están relacionados con la división de poderes y conformación de la Ciudad de México.

Las reformas constitucionales relativas al Sistema Nacional Anticorrupción tenían diferentes objetos. La mayoría de ellos asociados con el fortalecimiento del marco institucional, sus pesos y contra pesos, así como de los mecanismos de prevención, investigación y sanción a servidores públicos.

Asimismo, con las reformas se buscaba fortalecer los mecanismos de la rendición de cuentas del Estado Mexicano. Establecer un marco de sanciones y penas ante hechos de corrupción. Expedir las leyes que regulan la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación, la ley general del Sistema Nacional Anticorrupción, y la ley del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Con la reforma se fortalecen las funciones de fiscalización de la Auditoria Superior de la Federación y la justicia administrativa y la coordinación de instancias para tal efecto. Con estas reformas se fortalecen las obligaciones de declaración patrimonial y de interese, así como las sanciones contra los servidores públicos.

[32] De acuerdo al artículo 108 son servidores públicos los representantes de elección popular, miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda personas que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o de la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta constitución otorgue autonomía.

RECOMENDACIÓN 16. Difusión, aplicación y sensibilización frente al marco constitucional anticorrupción y su relación con las obligaciones de derechos humanos

Estas acciones fortalecerán los conocimientos y habilidades de los servidores públicos de la Comisión de tal forma que tienen en los procesos de investigación de quejas, formulación de recomendaciones, atención a víctimas y elaboración de informes se trabaje con un enfoque de derechos humanos articulado al enfoque de lucha contra la corrupción, desde las bases de una fundamentación y motivación adecuadas para tales efectos[33].

6.3. RED DE AGENCIAS ESTATALES QUE INTEGRA EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) tiene por objeto fortalecer la acción estatal en materia de prevención y lucha contra la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas. El marco legislativo que sustenta al SNA, se observa en la siguiente ilustración.

[33] Dentro de las atribuciones de la CNDH no está el combate a la corrupción y ese no es el objetivo de esta medida; sino lograr identificar cómo la corrupción genera violaciones a los DH de la misma forma que otros órganos encargados de la protección a los DH ya lo están hacienco, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Ilustración 5. Marco legislativo del Sistema Nacional Anticorrupción

Expedidas

- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Reformadas

- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
- Código Penal Federal.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Fuente.- Elaboración propia.

De acuerdo con información de la Secretaría de la Función Pública (SFP), este paquete legislativo fortaleció la capacidad estatal para el combate contra la corrupción en diferentes sentidos[34]: i) se establecieron las bases de coordinación entre el nivel federal y local para emprender acciones en la materia; ii) se definieron las responsabilidades y las obligaciones de los servidores públicos en relación a las declaraciones patrimonial, de conflicto de intereses y fiscal; iii) se fortaleció la Auditoría Superior de la Federación; iv) se creó la fiscalía especializada de combate a la corrupción; v) se establecieron sanciones que serán acreditables a particulares y servidores públicos; vi) se fortalece la Secretaría de la función pública para la prevención y combate de la corrupción. Siguiendo a la SFP los aspectos centrales de la reforma se pueden clasificar en cuatro:

- **Coordinación** de actores sociales y autoridades para prevenir, investigar y sancionar la corrupción. Se crea un Comité Coordinador y un Comité de participación Ciudadana.
- **Prevención:** se definieron mecanismos que buscan prevenir los actos de corrupción, así como códigos de ética, protocolos de actuación y de autorregulación.

[34] Disponible en https://www.gob.mx/presidencia/articulos/sistema-nacional-anticorrupcion?idiom=es

- **Control:** se establecen instrumentos que fortalecen la rendición de cuentas, y se crea la Plataforma Digital Nacional, el Sistema Nacional de Servidores Públicos, el Sistema Nacional de Fiscalización, el directorio de servidores públicos que participan en contrataciones públicas y las denuncias públicas por faltas administrativas y hechos de corrupción.
- **Sanción:** se establecen los actos u omisiones en que pueden incurrir servidores públicos y particulares, tales como las faltas administrativas graves, no graves, y actos de particulares.

- **Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA)**

Tiene por objeto establecer: 1) las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México; 2) el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 3) mecanismos para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción. La estructura de la ley se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 11. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

Título	Capítulo	Artículo
Primero. Disposiciones Generales	I. Objeto de la Ley	1 a 4
	II. Principios que rigen el servicios Público.	5
Segundo. Del Sistema Nacional Anticorrupción	I. Del objeto del Sistema Nacional Anticorrupción.	6 y 7
	II. Del Comité Coordinador.	8 a 14
	III. Del Comité de Participación Ciudadana.	15 a 23
	IV. De la Secretaria del Sistema Nacional Anticorrupción.	24 a 35
	V. De los Sistemas locales.	36
Tercero. Del Sistema Nacional de Fiscalización	Único. De su integración y funcionamiento.	37 a 47
Cuarto. Plataforma Digital Nacional	Único. De la plataforma Digital Nacional.	48 a 56
Quinto. De las recomendaciones del Comité Coordinador.	Único. De las recomendaciones.	57 a 59

Fuente: Elaboración propia con información del Decreto por el que se expiden la Ley General de Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Diario Oficial de la Federación lunes 18 de julio de 2016. Disponible en: https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-nacional-anticorrupcion-64289?idiom=es. Página consultada el 7 de diciembre de 2016.

Los objetivos de la ley pueden ser clasificados en dos: i) de coordinación y ii) de política pública. Los primeros relativos a cómo se deben articular los órganos de combate a la corrupción y cómo deben funcionar y articularse las diferentes partes que integran el SNA. Los segundos están relacionados con el establecimiento de bases para la puesta en marcha del Sistema Nacional Anticorrupción. De acuerdo con la ley el Sistema tiene por objeto establecer los principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y control de los recursos públicos.

Tabla 12. Objetivos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

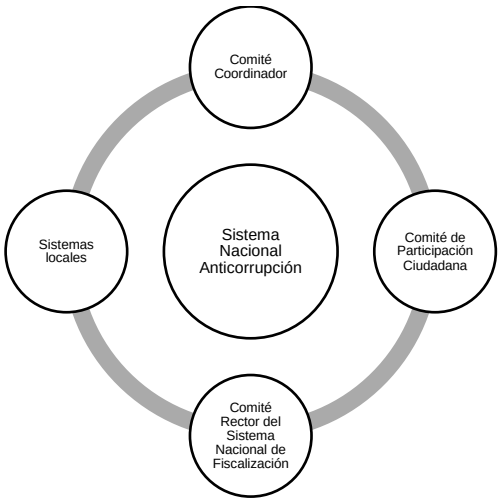
Objetivos de coordinación	Objetivos de política pública
• Establecer los mecanismo de **coordinación de los órganos de combate a la corrupción** en la Federación, las entidades federativas, los municipios y alcaldías de la CDMX • Establecer las directrices básicas que definan la **coordinación de las autoridades competentes de la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuación y combate a la corrupción.** • Establecer las bases y principios y procedimientos para la **organización y funcionamiento del Comité de Participación Ciudadana.** • Regular la **organización y funcionamiento del SNA**, su Comité Coordiinador y su Secretaria Ejecutiva, así como establecer las bases de coordinación de sus integrantes. • Establecer **bases del Sistema Nacional de Fiscalización**.	• Establecer las bases mínimas de **prevención** de de hechos de corrupción y de faltas administrativas. • Establecer las bases mínimas para la **emisión de políticas publicas** integrales en el combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. • Políticas para la **promoción, fomento, y difusión de la cultura de integridad** en el servicio públioc, así como de la rendición de cuentas, la transparencia, la fiscalización y del control de los recursos públicos. • Las acciones permanente que aseguren la **integridad y el comportamiento ético** de los servidores públicos, así como crear bases mínimas para que todo órganos del Estado mexicano establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público. • Establecer las bases mínimas para **crear e implementar sistemas electrónicos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información** que generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno.

Fuente: Elaboración propia.

El SNA está pensando como una instancia para establecer articular y evaluar la política pública en la materia. Para ello tendrá cuatro instancias, de las cuales se amplía la información más adelante: un Comité coordinador que será el rector de la política anticorrupción; una Secretaría Ejecutiva que dará seguimiento a las políticas que defina el

Comité; sistemas locales anticorrupción; y un Comité de participación ciudadana. Este Sistema deberá trabajar articuladamente con el Sistema Nacional de Fiscalización.

Ilustración 6. Integración del Sistema Nacional Anticorrupción



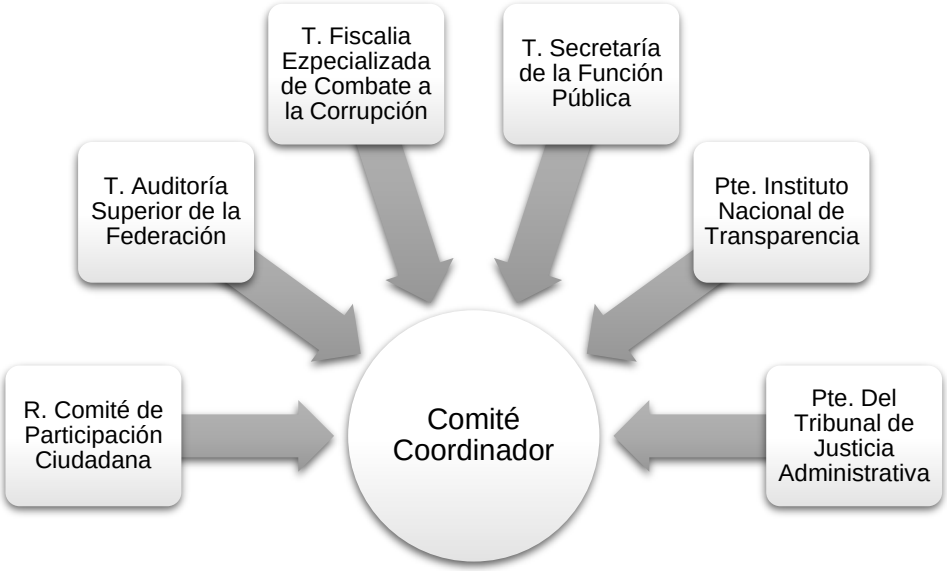
Fuente: Elaboración propia.

El Comité de Participación Ciudadana estará integrado por 5 ciudadanos destacados por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción. Su encargo tendrá una duración de cinco años y serán renovados de manera escalonada. No tendrá relación la laboral, su vinculación será por medio de contratos de prestación de servicios por honorarios por lo que no contarán con prestaciones. Los integrantes del Comité estarán sujetos al artículo 108 constitucional, relativo a la definición de servidor público.

De acuerdo con la Ley se debe instalar el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) estará integrado por: la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, las entidades de fiscalización superiores locales, y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas. El objeto del SNF es establecer acciones y mecanismos de coordinación entre sus integrantes para promover el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a desarrollar el proceso de fiscalización.

Del SNF se deriva el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, el cual estará integrado por la ASF, la SFP, y siete miembros rotatorios de las instituciones antes señaladas. Este Comité rector será presidido por la ASF y la SFP, tendrá que diseñar, aprobar y promover políticas en materia de fiscalización; instrumentar mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema; integrar e instrumentar mecanismos de sistematización y actualización de información en materia de fiscalización y control de recursos públicos.

Ilustración 7. Integrantes del Comité Coordinador



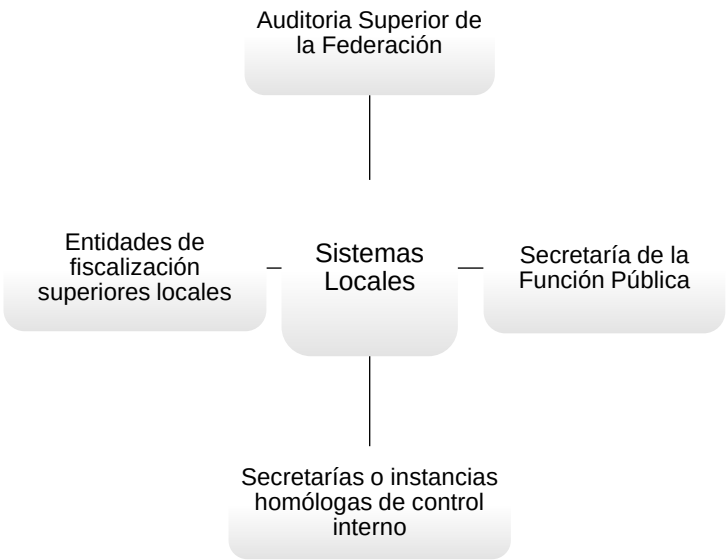
Fuente: Elaboración propia.

El Comité Coordinador del SNA es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción, y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción.

Los Comités y la Secretaría Ejecutiva del Comité estarán trabajando en coordinación de actores sociales e institucionales, en el diseño de la política pública, y en el acceso a la información en la materia. Con funciones técnicas, políticas y de vinculación. Igualmente, las partes del SNA deberán velar por su adecuado funcionamiento interno.

El SNA establece lineamientos para el funcionamiento de sistemas locales anticorrupción. Los cuales tendrá acceso a la información pública necesaria para el mejor desempeño de sus funciones, deberán contar con atribuciones y procedimientos adecuados para dar seguimiento a las recomendaciones, informes y políticas que emitan. Estos sistemas locales deberán rendir un informe, público ante los poderes públicos, en el que den cuenta de las acciones anticorrupción, los riesgos identificados, los costos potenciales generados y los resultados de sus recomendaciones, siguiendo las metodologías que emita el SNA.

Ilustración 8. Integración de los Sistemas Locales



Fuente.- Elaboración propia.

Las facultades, atribuciones y funciones del Comité Coordinador, el Comité de participación ciudadana y los sistemas locales, han sido organizadas en cuatro rubros a efectos de facilitar el análisis de las relaciones que existen. Los rubros considerados fueron: i) atribuciones relacionadas con la regulación y organización interna de cada parte; ii) atribuciones y mandatos relacionas con bases mecanismos lineamientos o convenios que deben adoptarse para promover la coordinación con instancias públicas y actores sociales; iii) atribuciones, facultades y funciones tendiente a generación de políticas públicas de

prevención, detección y combate a la corrupción; iv) finalmente, se agruparon aquellas facultades, atribuciones y funciones asociadas con la transparencia y rendición de cuentas en materia de anticorrupción.

Tabla 13. Facultades, atribuciones y funciones en el Sistema Nacional Anticorrupción

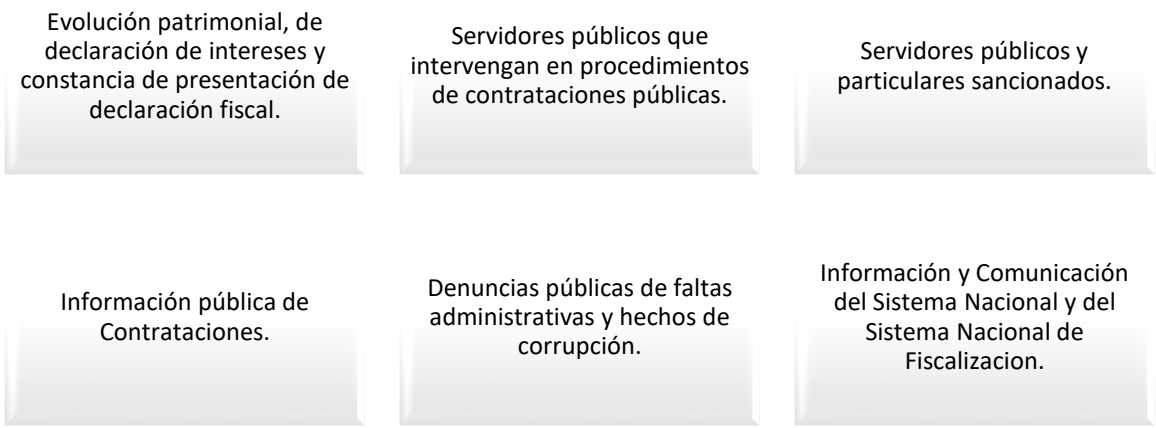
	Funcionamiento interno	Coordinación	Políticas Públicas	Acceso a la información
Comité coordinador	• Programa de trabajo Anual. • Emitir un informe sobre los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de programas en la materia. • Establecimiento de bases y principios para la coordinación de sus integrantes.	• Bases de coordinación para la fiscalización, control, prevención y disuasión de faltas adm. • Establecer mecanismos de coordinación con los Sistemas locales. • Promover el establecimiento de lineamientos y convenios de cooperación entre autoridades financieras y fiscales para facilitar a órganos internos de control el acceso a información relacionada con faltas adm. • Participar en los mecanismos de cooperación internacional para el combate a la corrupción.	• Aprobar, diseñar y promover una política nacional en la materia. • Diseño, promoción, evaluación (indicadores) y ajuste de la política. • Conocer el resultado de las evaluaciones que realice la Secretaría Ejecutiva y acordar medidas para modificar políticas. • Emitir recomendaciones no vinculantes.	• Requerir información a los Entes públicos sobre el cumplimiento de la política nacional. • Determinar mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de información. • Establecer Plataforma Digital que integre sistemas de información. • Disponer de medidas para que las autoridades competentes de prevención detección y sanción de responsabilidades adm, accedan a información de la Plataforma Digital.
Comité Participación Ciudadana	• Aprobar sus normas de carácter interno. • Elaborar su programa Anual. • Aprobar un informe anual de las actividades que realice. • Opinar sobre el programa anual de trabajo del Comité Coordinador. • Realizar observaciones a los proyectos de informe anual del Comité Coordinador. • Dar seguimiento al funcionamiento del Sistema Nacional.	• Participar en la Comisión Ejecutiva en términos de la ley. • Proponer al Comité Coordinador mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas. • Llevar un registro de organizaciones de la sociedad civil que deseen colaborar con el Comité. • Proponer mecanismos de articulación entre organizaciones de la sociedad civil, la academia y grupos ciudadanos.	• Opinar y realizar propuestas sobre la política nacional y las políticas integrales. • Opinar o proponer, indicadores y metodología para la medición y seguimiento del fenómeno de la corrupción. • Proponer la emisión de recomendaciones no vinculantes. • Proponer la colaboración con instituciones en la materia, con el propósito de elaborar investigaciones sobre políticas públicas para la prevención, detección y combate de hechos de corrupción. • Podrá solicitar al Comité exhortos públicos cuando algún hecho de corrupción requiera aclaración pública.	• Acceder sin ninguna restricción, por conductor del Secretario Técnico, a la información que genere el Sistema Nacional. • Proponer reglas y procedimientos mediante os cuales se recibirán las peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas que la sociedad civil pretenda hacer llegar a la ASF, así como a las entidades de fiscalización superiores.
Sistemas Locales	• Deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes al SNA. • Rendirán un informe público a los titulares de los poderes en el que den cuenta de las acciones anticorrupción, los riesgos identificados, los costos potenciales generados y los resultados de sus recomendaciones.	• La presidencia deberá coordinarse con el Consejo de Participación Ciudadana. • Los integrantes de los consejos de participación ciudadana de las entidades federativas deberán reunir los requisitos previstos en la LGSNA y ser designados por un procedimiento análogo al previsto para el Consejo de Participación Ciudadana.	• Las recomendaciones, políticas e informes que emita deberán tener respuesta de los sujetos a quienes se dirija. • Deberá contar con atribuciones y procedimientos adecuados para dar seguimiento a las recomendaciones, informes y políticas que emitan.	• Tendrán acceso a la información necesaria, adecuada y oportuna para el mejor desempeño de sus funciones.

Fuente: Elaboración propia con información del Decreto por el que se expiden la Ley General de Sistema Nacional Anticorrupción.

El Comité coordinador del SNA deberá emitir las bases para el funcionamiento de la Plataforma Digital Nacional. La cual será administrada por la Secretaría Ejecutiva a través

de su Secretario Técnico. La Plataforma estará integrada por seis sistemas electrónicos, los cuales fortalecerán los procesos de rendición de cuentas y transparencia.

Ilustración 9. Sistemas electrónicos que integran la Plataforma Digital Nacional del Sistema Nacional Anticorrupción



Fuente. Elaboración propia con base en la Ley del SNA. Nota. Los sistemas estarán regidos por la Ley General de Transparencia y Acceso a la información Pública y la demás normatividad aplicable, siguiendo los términos del artículo 50 de la Ley del SNA.

- **Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA)**

Es por medio de esta ley que se distribuyen competencias entre los órganos de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables, así como aquellas que correspondan a particulares relacionados con faltas administrativas graves.

Esta ley deberá ser aplicada por las autoridades de la Federación y las entidades federativas, en particular las Secretarías, los Órganos Internos de Control (OIC), la Auditoria Superior de la Federación, los Tribunales. En lo que hace a los funcionarios públicos de poder judicial serán, en el nivel federal la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, en el nivel local los poderes judiciales de los estados.

Tabla 14. Ley General de Responsabilidades Administrativas

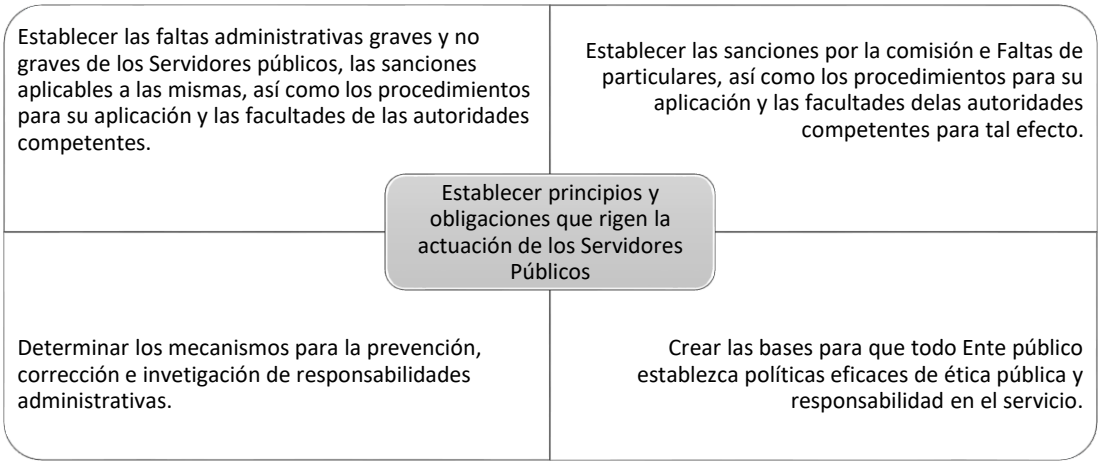
Título	Capítulo	Artículo
	I. Objeto, ámbito de aplicación y sujetos de la ley.	1 a 5

Título	Capítulo	Artículo
LIBRO PRIMERO. Disposiciones Sustantivas.	II. principios y directrices que rigen la actuación de los Servidores Públicos.	6 y 7
	III. Autoridades competentes para aplicar la presente ley.	8 a 14
Segundo. Mecanismos de prevención e instrumentos de rendición de cuentas.	I. Mecanismos Generales de Prevención	15 a 23
	II. De la integridad de las personas morales	24 y 25
	III. De los instrumentos de rendición de cuentas	26 a 48
Tercero. De las faltas administrativas de los servidores públicos y actos particulares vinculados con las faltas administrativas graves	I. De las faltas administrativas no graves de los Servidores Públicos	49 y 50
	II. De las faltas graves de los Servidores Públicos	51 a 64
	III. De los actos de particulares con faltas administrativas graves	65 a 72
	IV. De las faltas de particulares en situación especial	73
	V. De la prescripción de la responsabilidad administrativa	74
Cuatro. Sanciones	I. Sanciones por faltas administrativas no graves	75 y 77
	II. Sanciones para los Servidores Públicos por Faltas Graves	78 a 80
	III. Sanciones por faltas a particulares	81 y 83
	IV. Disposiciones comunes para la imposición de sanciones por faltas administrativas graves y Faltas de particulares	84 a 89
LIBRO SEGUNDO. Disposiciones Adjetivas. Primero. De la investigación y calificación de las faltas graves y no graves.	I. Inicio de la Investigación.	90 a 93
	II. De la investigación.	94 a 99
	III. De la calificación de las Faltas. Administrativas.	100 y 101
	IV. Impugnación de la calificación de faltas no graves.	102 a 110
Segundo. Del procedimiento de la Responsabilidad Administrativa.	I. Disposiciones comunes al procedimiento de responsabilidad administrativa	111 a 207
	II. Del procedimiento de responsabilidad administrativa ante las Secretarías y Órganos de internos de Control.	208
	III. Del procedimiento de responsabilidad administrativa cuya resolución corresponda a los Tribunales.	209 a 221
	IV. Cumplimiento y ejecución de sanciones por Faltas administrativas no graves	222 a 229

Fuente: Elaboración propia con información del Decreto por el que se expiden la Ley General de Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Diario Oficial de la Federación lunes 18 de julio de 2016. Disponible en: https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-nacional-anticorrupcion-64289?idiom=es. Página consultada el 7 de diciembre de 2016.

Si por medio de la ley del SNA se establecerán sobre todo los mecanismos de coordinación para el combate a la corrupción, será por medio de esta ley que se rija la actuación de los Servidores Públicos. En esta ley se definen las faltas graves y no graves, las sanciones, así como los mecanismos de prevención, corrección e investigación de las responsabilidades administrativas.

Ilustración 10. Objetivos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas

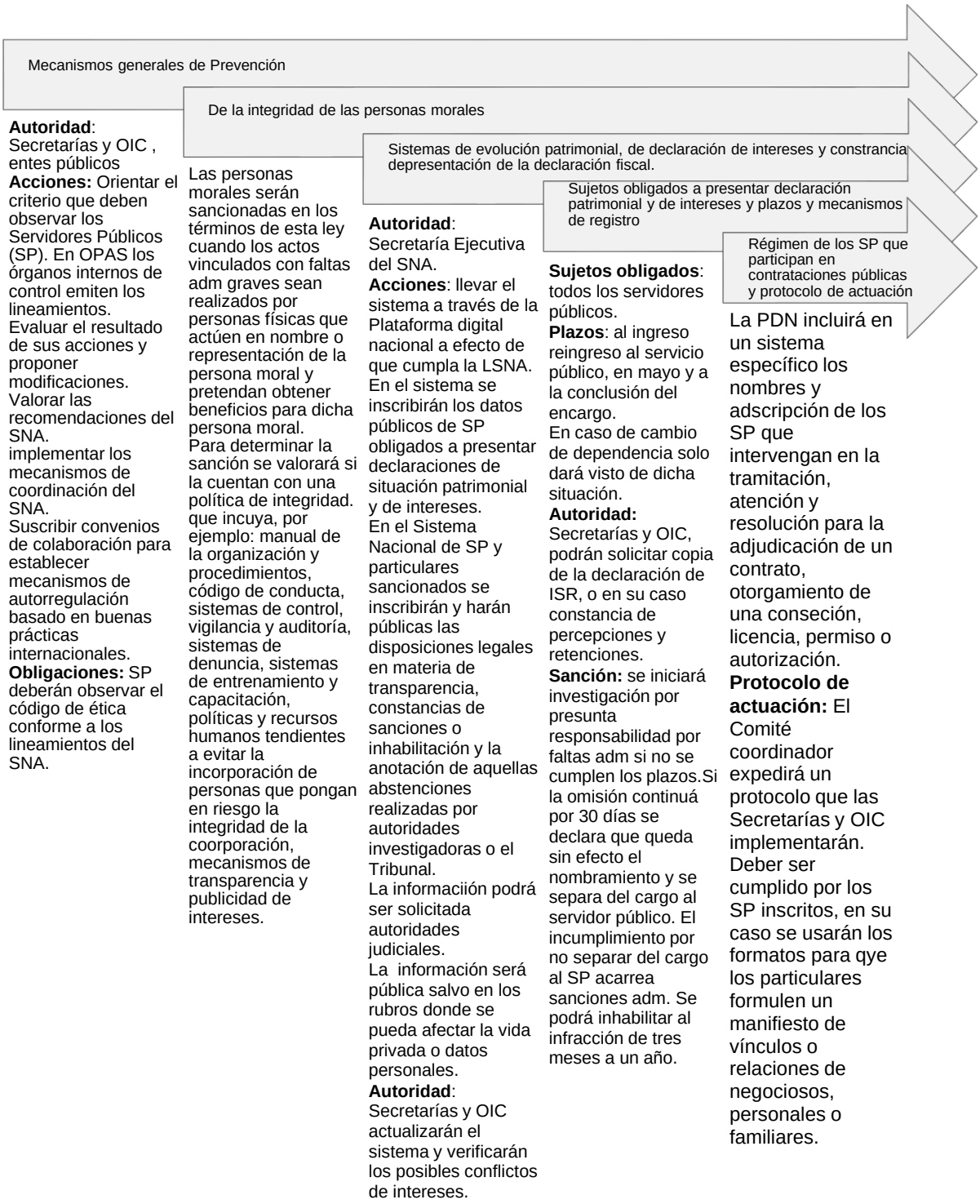


Fuente: Elaboración propia.

En lo que hace a los mecanismos de prevención, las autoridades encargadas de aplicar la LGRA deberán promover el cumplimiento y aplicación de los criterios definidos por el Sistema Nacional Anticorrupción. Las actividades preventivas están encaminadas sobre todo a la generación de una cultura de un buen servicio público y de ética pública. Un rol importante de las instancias encargadas de aplicar la LGRA es la actualización de los diferentes sistemas de información que integran la Plataforma Digital. La ley incluye como medida preventiva la obligación de los servidores públicos de presentar declaración patrimonial y de intereses.

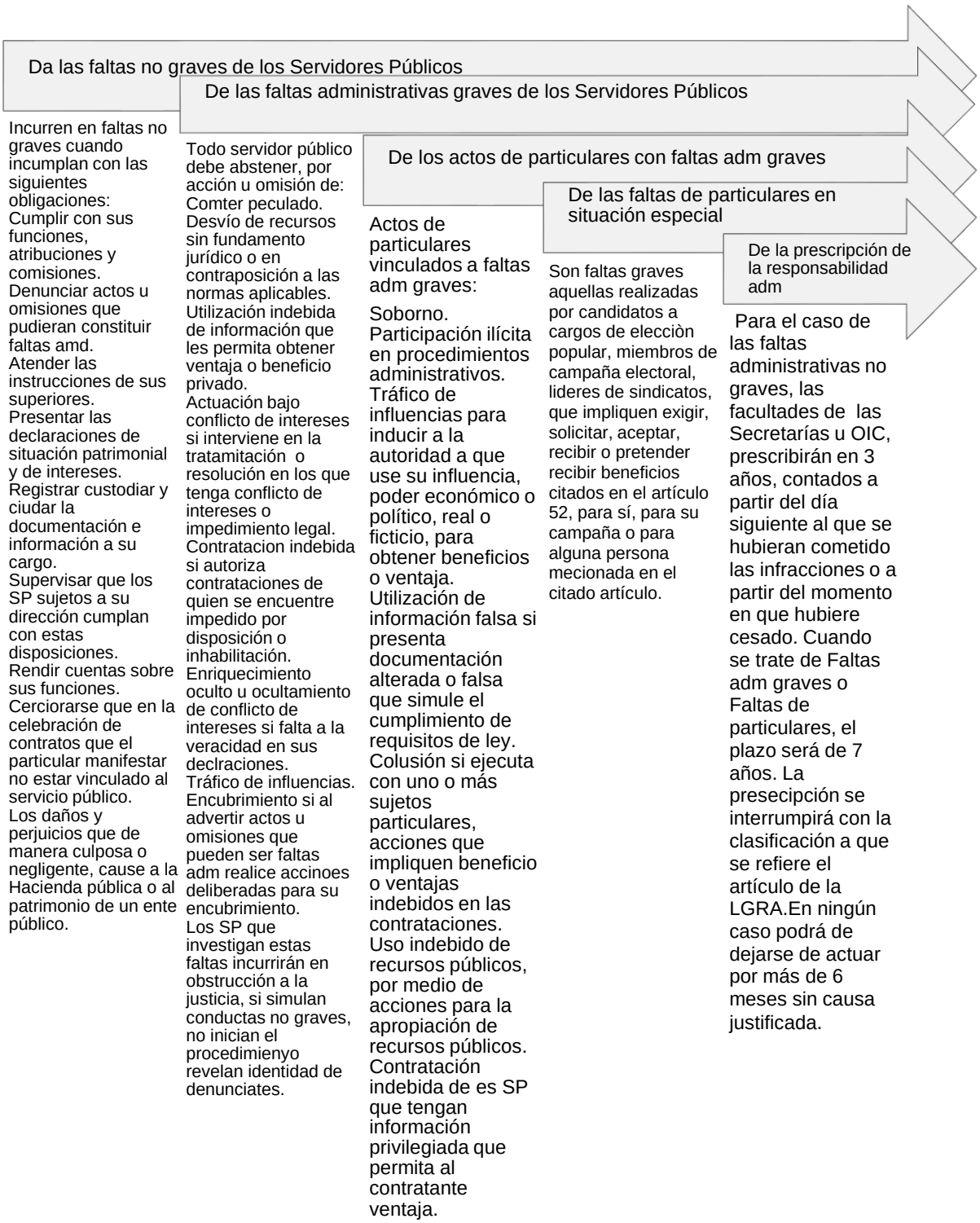
De acuerdo con la LGRA, los Servidores públicos deben: cumplir y actuar conforme a la ley; conducirse con rectitud en su empleo y no usarlo para beneficio propio; y privilegiar el interés superior sobre el propio, brindando siempre un trato igualitario a todas las personas. Dentro de las obligaciones está actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados. Es obligación de los servidores públicos promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos, administrar los recursos bajo su responsabilidad con eficiencia, eficacia, economía, honradez. El incumplimiento de estas obligaciones puede constituir faltas administrativas graves o no graves.

Ilustración 11. Mecanismos de Prevención e instrumentos de Rendición de Cuentas



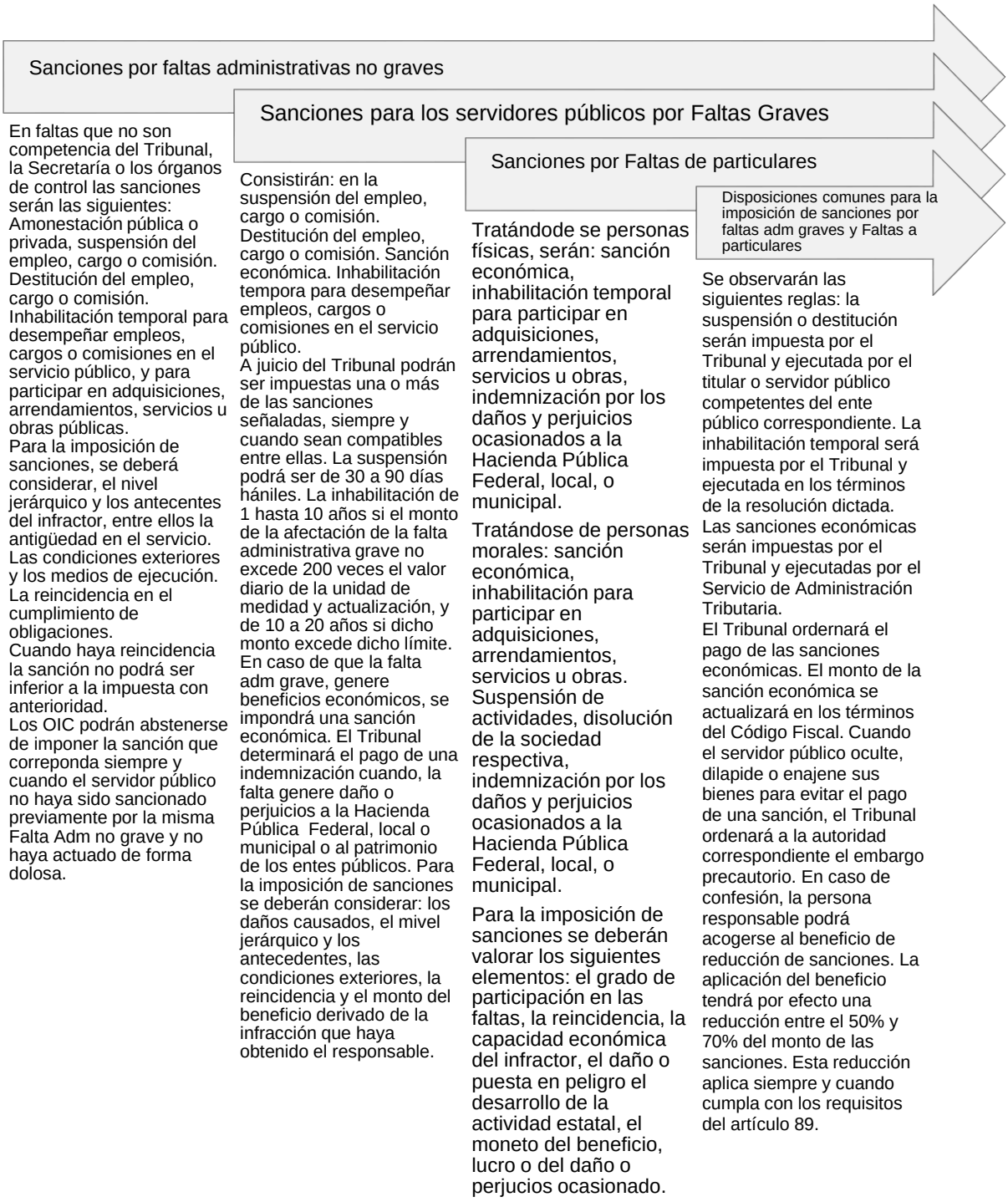
Fuente: Elaboración propia.

Ilustración 12. Faltas administrativas de los servidores públicos y actos de particulares vinculados con faltas administrativas



Fuente: Elaboración propia.

Ilustración 13. Sanciones



Fuente: Elaboración propia.

- **Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF)**

La Ley se expide para reglamentar los artículos 73 fracción XXIV y 79 fracciones II y VI. El primero relativo a las facultades del Congreso para expedir leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación, así como para establecer las bases de coordinación del SNA. Las fracciones del segundo artículo están referidas a los informes individuales de auditoría que debe presentar la ASF ante la Cámara de Diputados, así como a la obligación de la ASF de promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializadas de Combate a la corrupción, a efecto de que se impongan las sanciones correspondientes.

Tabla 15. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Título	Capítulo	Artículo
Primero. Disposiciones Generales	Único	1 a 12
Segundo. De la Fiscalización de la Cuenta Pública	I. De la Fiscalización de la Cuenta Pública	13 a 32
	II. Del contenido del Informe General y su análisis	33 a 34
	III. De los informes Individuales	35 a 38
	IV. De las acciones y Recomendaciones derivadas de la Fiscalización	39 a 43
	V. De la conclusión de la revisión de la Cuenta Pública	44 a 46
Tercero. De la Fiscalización de recursos federales administrados o ejercidos por órdenes de gobierno locales y por particulares, así como de la participaciones federales	I. De la Fiscalización del Gasto Federalizado	47 a 49
	II. De la Fiscalización de las Participaciones Federales	50 y 51
	III. De la Fiscalización Superior de la Deuda Pública de las Entidades federativas y Municipios que cuenten con Garantía del Gobierno Federal	52 a 57
	IV. De la Fiscalización del Cumplimiento de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios	58
Cuarto. De la Fiscalización durante el ejercicio Fiscal en Curso de ejercicios anteriores		59 a 66
Quinto. De la Determinación de Daños y Perjuicios y del Fincamiento de Responsabilidades	I. De la determinación de daños y perjuicios contra la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos	67 a 74
	II. Del Recurso de reconsideración	75 a 77
	III. De la Prescripción de Responsabilidades	78 y 79
Sexto. De las Funciones de la Cámara de diputados en la Fiscalización de la Cuenta Pública	Único. De la Comisión	80 a 82
Séptimo. Organización de la Auditoria Superior de la Federación	I. Integración y Organización	83 a 101
	II. De la vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación	102 a 109

Título	Capítulo	Artículo
Octavo. DE la contraloría Social	Único.	110 y 111

Fuente: Elaboración propia con información del Decreto por el que se expiden la Ley General de Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Diario Oficial de la Federación lunes 18 de julio de 2016. Disponible en: https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-nacional-anticorrupcion-64289?idiom=es. Página consultada el 7 de diciembre de 2016.

La LFRCF tiene cuatro ámbitos de aplicación en materia de revisión y fiscalización de: i) la Cuenta Pública, que comprende la gestión financiera de las entidades fiscalizadas y la práctica de auditorías sobre el desempeño para ver el cumplimiento de los objetivos de los programas federales; ii) las situaciones irregulares respecto al ejercicio fiscal de períodos distintos a los de la Cuenta Pública en revisión; iii) la aplicación de fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales; iv) el destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por estados y municipios que cuenten con la garantía de la Federación.

Ilustración 14. Objetivos de la fiscalización de la Cuenta Pública: Evaluación de la Gestión Financiera

Fuente: Elaboración propia.

La ASF fiscalizará directamente los recursos federales que ejerzan o administren las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México. Cuando se logren acreditar afectaciones a la Cuenta pública Federal o al patrimonio de los entes

públicos federales de las entidades antes mencionadas, procederá a formular el pliego de observaciones correspondientes. La ASF fiscalizará también las participaciones federales, los instrumentos de crédito público y de financiamiento y otras obligaciones contratados por las entidades federativas que cuenten con la garantía de la federación.

Es importante señalar que, de acuerdo con la citada ley, se establecen funciones a la Cámara de Diputados en materia de fiscalización de la cuenta pública, las cuales serán aplicables a través de la Comisión de Vigilancia de la ASF (Comisión), la cual tiene que coordinar las relaciones entre la Cámara y la ASF. Esta Comisión recibirá la Cuenta Pública y el programa de actividades de la ASF, presentará ante la Comisión de presupuesto los informes específico y general, analizará el programa anual de fiscalización de la Cuenta Pública, entre otros. Esta Comisión recibirá las peticiones, propuestas, solicitudes y denuncias, fundadas y motivadas por la sociedad civil, las cuales podrán ser consideradas por la ASF. Estas denuncias podrán ser presentadas por conducto del Comité de Participación Ciudadana establecido en la LSNA. La Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia, recibirá de parte de la sociedad opiniones, solicitudes y denuncias sobre el proceso de fiscalización de la ASF a efectos de contribuir en el proceso de Fiscalización.

- **Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa**

Por medio de esta Ley se deroga la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. El Tribunal de Justicia administrativa, se constituye con esta ley como un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena.

Con esta nueva ley el Tribunal conocerá de las Responsabilidades administrativas de los servidores públicos y particulares vinculados con faltas graves promovidas por la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de Control de los entes públicos de la federación, o por la ASF. También le otorga facultades para fincar a los responsables el pago de indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y prejuicios que afecten la Hacienda Pública Federal o al Patrimonio de los entes públicos Federales.

Tabla 16. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

Título	Capítulo	Artículo
Primero. Disposiciones Generales	I. Del Tribunal de Justicia Administrativa	1 y 2
	II. De la competencia del Tribunal y los Conflictos de Intereses	3 a 5
Segundo. Integración y funcionamiento del Tribunal	I. De la estructura	6
	II. De la Sala superior	7 y 8
	III. De los plenos y Secciones de la Sala Superior	9 a 15
	IV. De las atribuciones del Pleno General	16
	V. De las atribuciones del Pleno Jurisdiccional	17
	VI. De las atribuciones de la Primera y Segunda Sección de la Sala Superior	18 y 19
	VII. de las atribuciones de la Sección Tercera de la Sala Superior	20
	VIII. De las atribuciones de la Junta de Gobierno y Administración	21 a 27
	IX. De las Salas Regionales Ordinarias, auxiliares, especializadas o mixtas	28 a 33
	X. De las salas regionales ordinarias	34 y 36
	XI. De las Salas Especializadas en materia de responsabilidades administrativas	37 a 39
	XII. De las Salas Regionales Auxiliares	40 a y 41
Tercero. Del personal del tribunal	I. Único.	42 a 67
Cuarto. De los precedentes, tesis y jurisprudencia	I. Único.	68 a 70

Fuente: Elaboración propia con información del Decreto por el que se expiden la Ley General de Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Diario Oficial de la Federación lunes 18 de julio de 2016. Disponible en: https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-nacional-anticorrupcion-64289?idiom=es. Página consultada el 7 de diciembre de 2016.

Finalmente, para la creación y puesta en marcha del Sistema Nacional Anticorrupción se reformaron:

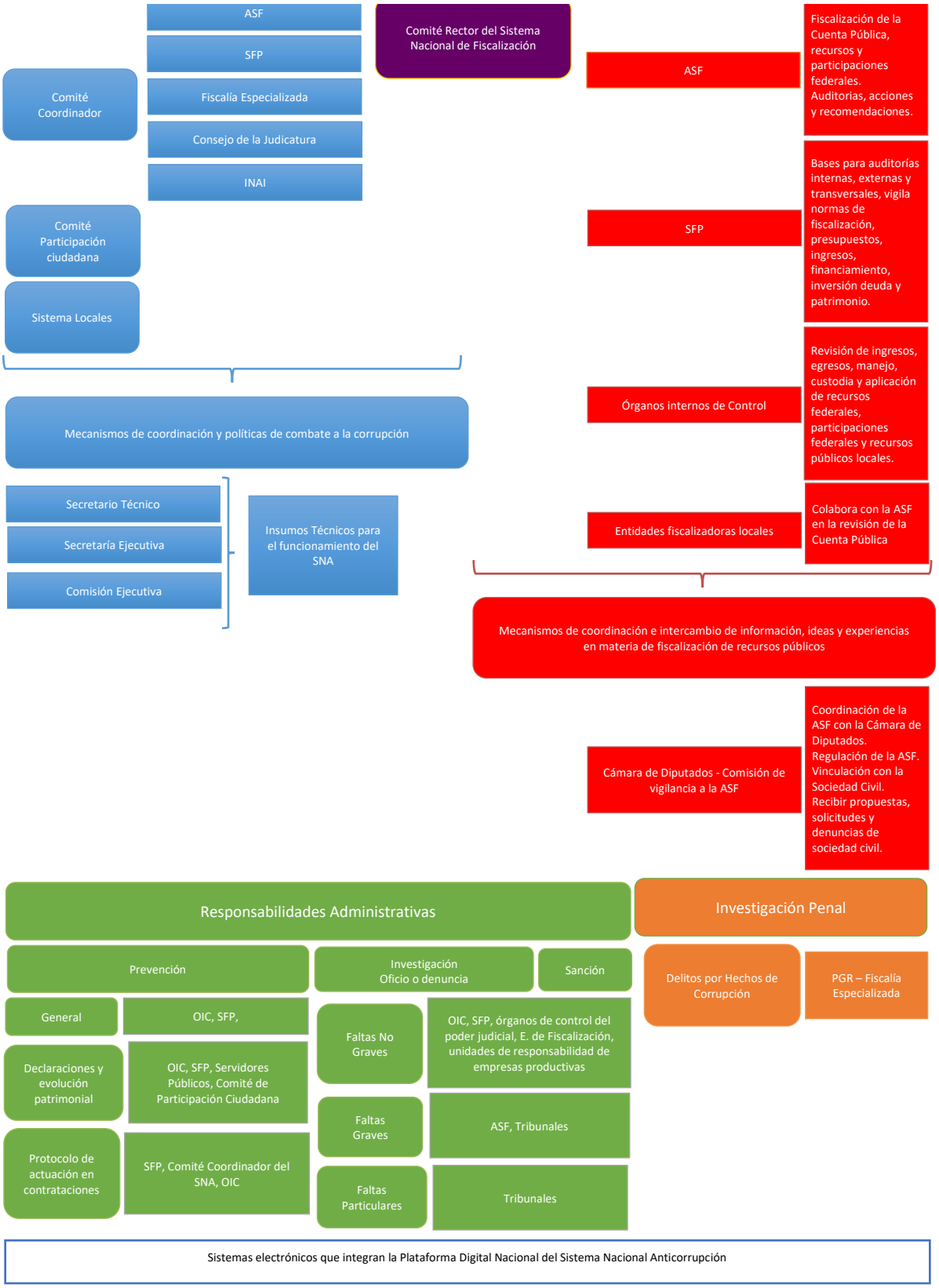
6) La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (LOPGR)
7) El Código Penal Federal.
8) La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
9) La Ley de Coordinación Fiscal.
10) La Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Con las modificaciones a la LOPGR se sientan las bases para la puesta en marcha de la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción y su vinculación con el Comité Coordinador del SNA.

Las modificaciones al Código Penal Federal son un avance en la tipificación de los delitos cometidos por servidores públicos. Las reformas a la ley orgánica fortalecen el papel de la Secretaría de la Función Pública en relación al control interno y la evaluación gubernamental, las normas y procedimientos del control interno de la Administración Pública Federal, la colaboración de las autoridades en el SNA. Asimismo, la SFP establecerá las bases para la realización de las auditorías internas, transversales y externas. Esta última reforma contiene directrices centrales en materia de prevención de la corrupción tales como el desarrollo de disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, fincamiento, inversión, deuda y patrimonio, y las políticas de contratación reguladas por las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas.

Las modificaciones a la ley de Coordinación Fiscal y a la ley General de Contabilidad Gubernamental, tienen por objeto fortalecer la actuación de la Auditoria Superior de la Federación (ASF) en lo que hace a la fiscalización de las aportaciones federales, y promover un rol de coadyuvancia de las autoridades locales en el proceso de fiscalización que adelante la ASF.

Ilustración 15. Redes que integran los Sistemas Nacionales Anticorrupción y de Fiscalización



6.4. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE DH DEL 2011 COMO MARCO DE ACTUACIÓN DE LOS ÓRGANOS ANTICORRUPCIÓN

El artículo primero constitucional, párrafo tercero establece que

> *Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias,* tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley *(las cursivas son nuestras)*.

Bajo el mandato establecido en este párrafo, todas las autoridades que integran el Sistema Nacional Anticorrupción –y también aquellas que, sin integrarlo, tienen facultades relacionadas directa o indirectamente con la lucha contra la corrupción- están obligadas a realizar sus actividades observando todas las obligaciones en materia de derechos humanos que en dicho artículo se mencionan. Así, la lucha contra la corrupción tiene dos relaciones claras en materia de derechos humanos: se debe desarrollar observando las obligaciones provenientes del DIDH, y –de ser efectiva- impactará en la disminución de las violaciones a los derechos humanos ocasionadas por la corrupción.

Ilustración 16. Relaciones entre la política anticorrupción y los DH

Fuente: Elaboración propia.

Es en este contexto que la CNDH tiene un marco de oportunidad para entablar relaciones tanto con las instituciones que conforman el SNA, como con aquellas que están relacionadas con la lucha contra la corrupción pese a no pertenecer al sistema. Esta acción tendrá un doble efecto en relación a la difusión y sensibilización de los derechos humanos: i) promueve el marco constitucional de derechos humanos; y ii) se relaciona a dicho marco con unos de los principales problemas y preocupaciones que aqueja al país.

Este marco de oportunidad que vincula a los derechos humanos con la corrupción también abre la puerta a varios desafíos, el principal: lograr incluir en el análisis de las violaciones y responsabilidad en materia de derechos humanos a la corrupción, como generadora –o, al menos, como posibilitadora- de violaciones a derechos. Será necesario desarrollar estrategias y herramientas de investigación que permitan establecer si las presuntas violaciones a derechos están relacionadas con hechos de corrupción o faltas administrativas que deban ser denunciadas e informadas ante las autoridades competentes.

Las recomendaciones que la CNDH formule podrían estar orientadas a que las entidades recomendadas incorporen acciones de sensibilización sobre las relaciones de los hechos de corrupción y las violaciones a derechos humanos, cuando los casos objeto de la recomendación permitan plantear estas relaciones de manera directa. Para esta formulación se pueden definir mecanismos de colaboración entre el SNA y la CNDH que favorezcan el desarrollo de dichas recomendaciones.

7. CONCLUSIONES Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD ¿POR DÓNDE ARRANCAR UNA ESTRATEGIA ANTICORRUPCIÓN?

Es importante combatir la corrupción, no sólo porque sea mala en sí misma, sino porque genera violaciones a los derechos humanos. Esta es la principal idea que esperamos sea conservada por el lector. Para generar cualquier estrategia anticorrupción que combata las violaciones a los derechos humanos, es necesario considerar:

- ¿Qué tipo de violaciones de derechos humanos son las que se quieren evitar?
- ¿Cuál es el contexto en donde opera la relación entre la corrupción y los derechos humanos?
- ¿Qué tipo de corrupción es la que se quiere combatir?

¿Qué tipo de violaciones de derechos humanos son las que se quieren evitar?

Proponemos evitar las violaciones estructurales a derechos humanos. La idea de violaciones estructurales a derechos humanos está relacionada con la identificación de la estructura del orden político y económico, los procesos de concentración del poder en estos campos, y cómo esas estructuras, de forma inherente, generan violaciones a los derechos humanos. En específico, cuando la relación analizada es entre la corrupción y las violaciones a derechos, lo que debemos identificar es la estructura de corrupción que genera dichas violaciones. El punto más importante está en la identificación de la estructura, en este caso de la estructura de la corrupción que genera la violación. La finalidad principal es incidir en dicha estructura, para cancelar la posibilidad de nuevas violaciones por estos medios. En pocas palabras, erradicar la corrupción para que no se generen nuevas violaciones a derechos humanos.

Una puerta de entrada al análisis de violaciones estructurales de los derechos humanos es el marco de los problemas derivados de la desigualdad y la exclusión social a partir del derecho a la igualdad y la no discriminación (Abramovich, 2009; González y Nash, 2011; Nash, 2014). Bajo esta lógica, el cambio de patrones de las violaciones a derechos humanos se debe a las brechas sociales y la exclusión de vastos sectores de la población de sus sistemas políticos y de los beneficios del desarrollo, lo que impone límites estructurales al ejercicio de derechos sociales, políticos, culturales y civiles.

Lo que permite hablar de una lógica estructural es el hecho de que el diseño institucional esta permeado por esos patrones de corrupción, por lo que causa o fomenta las violaciones a los derechos humanos (González y Nash, 2011: 24). El aspecto central es el

trinomio que se conforma por: 1) análisis del contexto de corrupción; 2) identificación de las violaciones a los derechos humanos; y 3) vinculación de esa corrupción estructural con las violaciones a los derechos humanos. Esta es la operación que nos permite identificar las violaciones estructurales a derechos humanos a través dela corrupción.

¿Cuál es el contexto en donde opera la relación entre la corrupción y los derechos humanos?

A partir de la tercera ola de transiciones a la democracia a la que México pertenece, las políticas y sistemas anticorrupción se han planificado en el marco de la *accountability* y la rendición de cuentas. La *accountability* supone la capacidad de generar contrapesos a las decisiones gubernamentales, ya sea por medio del premio o castigo en las elecciones, que se ha trabajado como *accountability* vertical; de la lógica de pesos y contrapesos de organizaciones gubernamentales que se desarrolló como *accountability* horizontal o construcción del Estado de derecho; o de las acciones provenientes de la sociedad civil, ya sean parte del repertorio modular de la acción colectiva (marchas, mítines, ocupaciones, etc.) o de mecanismos de la sociedad civil organizada (peticiones, campañas, firmas, reportajes de investigación), a esto se le conoce como *accountability* social. En cambio, la rendición de cuentas se acerca mucho más al monitoreo de la acción pública por medio del derecho a la transparencia, a la información y través de la obligación de los gobiernos no sólo de informar, sino de argumentar en torno a las decisiones que ha tomado. En particular, la lucha contra la corrupción se desarrolla en el marco de la *accountability* horizontal y de la rendición de cuentas.

Guillermo O'Donnell desarrollo la necesidad de pensar la *accountability* horizontal como una red de agencias estatales. Para él, la *accountability* horizontal supone "… la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso *impeachment*, en relaciones con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados

como ilícitos." (O'Donnell, 1998: 173). Sin embargo, no se debe pensar a la *accountability* como un producto de agencias estatales aisladas, sino como una red de agencias que incluyen en su cima al poder judicial (O'Donnell, 2001).

Hay que pensar cualquier política contra la corrupción precisamente como una red de agencias, una red de interacciones. Esto se hace especialmente importante ya que al momento que se escriben estas palabras, en México se ha conformado el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Paralelamente está por nombrarse al Fiscal especial contra la corrupción, y se discuten los pormenores de una nueva Fiscalía General de la República. Esta red de agencias se verá complementada con órganos como la Auditoría Superior de la Federación o la Secretaría de la Función Pública; aunque debieran también de considerar órganos que, si bien no son parte del sistema, serán relevante en su funcionamiento como las recomendaciones y capacidad de denuncia de la CNDH o del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) e, incluso, la Unidad de Inteligencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Además del diseño institucional y análisis de la política contra la corrupción como una red, es importante destacar dos puntos más: las tensiones que una política contra la corrupción desata; y las distintas dificultades para implementar una política contra la corrupción.

Difícilmente los gobiernos admitirán ser controlados (O'Donnell, 2001). Es relevante tener clara esta perspectiva realista del control en la lucha contra la corrupción, ya que nos ayuda a establecer un presupuesto: la relación entre los organismos de *accountability* y el gobierno es tensa. Aceptando que estamos frente a una relación política tensa, el control efectivo conlleva dos aspectos: que el órgano controlador tenga la competencia legal y la capacidad necesaria (problema jurídico y de diseño institucional), pero también que cuente con el poder político suficiente para ejercer el control (problema fáctico a partir de quiénes son los titulares de cada órgano y qué nivel de desgaste político existe).

La tensión entre los órganos controlador y controlado no será siempre igual, dependerá del tipo de política anticorrupción que se desee establecer. Por ejemplo, si la

política anticorrupción tiene como objetivo los mandos bajos a partir de sobornos realizados de forma aislada, el nivel de tensión será mucho más bajo, el grueso de las organizaciones mostrará lógicas cooperativas, pero la política anticorrupción no tendrá prácticamente ningún impacto. En cambio, si se busca combatir la corrupción estructural anclada en varias organizaciones (endémica) y realizada por los altos mandos, el nivel de tensión será el más alto, con una lógica de confrontación entre los distintos actores. Pero esta será la lucha contra la corrupción que tenga el mayor impacto. Evidentemente, la estrategia anticorrupción debe ser distinta cuando lo que se plantea es un caso como el primero en comparación con el segundo. Así, puede suceder que pese a tener el diseño institucional ideal y las herramientas legales suficientes, la institución controladora no tenga incentivos o capacidad política-fáctica para controlar; peor aún, puede suceder que este políticamente colonizada y controlada.

¿Qué tipo de corrupción es la que se quiere combatir?

En los acápites iniciales analizamos que no existe "La Corrupción", sino varias distintas expresiones con parecido de familia a los cuáles denominamos genéricamente como corrupción. México vive una crisis tanto de violaciones a derechos humanos, como de corrupción e impunidad (a partir del proceso político integrado por el clientelismo, la negación, la simulación, la corrupción, y la impunidad), aspectos que dan cuenta no sólo de la falta de voluntad política para combatirla, sino de la abierta voluntad de mantenerla. Por ello, el tipo de corrupción que debemos tener en mente es la que el Banco Mundial denomina captura estatal, la que GTZ identifica como corrupción política; la que Naciones Unidas identifica como la gran corrupción, aquella que cometen los altos mandos; esa que Zalaquet identifica como corrupción endémica y generalizada, y que aparece marcada en amarillo en el siguiente cuadro.

.Tabla 17. Tipo de corrupción que interesa combatir (marcada en amarillo)

COOPTA AL ESTADO (o a	Práctica aislada	Expresión estructural o endémica	
	Quién comete el acto	***Dónde se comete el acto***	
	Mando altos (corrupción política)	Focalizado	Generalizado

Coopta al Estado

No Coopta al Estado

algún ente estatal)				
NO COOPTA AL ESTADO	Corrupción administrativa	Mandos medios y altos (gran corrupción)	Focalizado	Generalizado
		Mandos bajos (pequeña corrupción)		

Fuente: elaboración propia.

Varios puntos sobre esta decisión:

- Sin duda este es el tipo de corrupción más difícil de erradicar, la que se enquista en las estructuras más altas del poder político y económico y que sirve para "aceitar" el funcionamiento de los sistemas.
- Sin embargo, si no se ataca este tipo de corrupción, las pautas estructurales de violaciones a derechos humanos provenientes de la corrupción se mantendrán intactas, por lo que no se podrá establecer una estrategia anticorrupción de largo plazo.
- Sin duda, la pequeña corrupción de mandos medios y bajos que no coopta al Estado, así como la focalizada y generalizada que tampoco coopta al Estado son relevantes para la violación a derechos humanos y debieran ser atacadas. Sin embargo, cuando nos encontramos frente a un contexto como el de México, el principal problema es de falta de "voluntad política". En este contexto, las violaciones a derechos humanos derivadas de la corrupción toman patrones sistemáticos (por omisión) y estructurales, y el combate a esa pequeña corrupción no va a modificar estos patrones.

¿Algunas herramientas que pueden ser útiles para combatir este tipo de corrupción en este contexto?

En la medida que estamos en un escenario de crisis, también es necesario echar manos de mecanismos extraordinarios de justicia. Hay tres posibles herramientas que podrían ayudar a conformar una estrategia anticorrupción que tenga como principal objetivo evitar las

violaciones estructurales de derechos humanos: redes de macrocriminalidad, las comisiones de la verdad y las comisiones internacionales contra la impunidad.

Si algo nos enseñan las prácticas de corrupción de la clase política mexicana, es que son capaces de adecuarse a cualquier regla administrativa para simularla y realizar un fraude a la ley. Cuatro ejemplos recientes que ilustran esta situación: i) La casa Blanca[35]; ii) La red de empresas fantasmas de Veracruz[36]; iii) Los carruseles de compras en algunas delegaciones de la Ciudad de México[37]; iv) Los sobornos de Walmart a altos funcionarios mexicanos[38]. Estos casos ilustran conflictos de intereses, creación de empresas para obtener contratos de gobierno, operaciones coordinadas de empresas para ganar licitaciones, así como sobornos provenientes de compañías multinacionales por señalar algunos de los temas que se denuncian.

Para obtener una mayor eficacia en cualquier investigación anticorrupción, es necesario complementar los mecanismos de investigación con indagaciones que permitan analizar los tópicos antes mencionados, así como las relacionas familiares, la legalidad de los contratistas del Estado, los patrones de licitación y compras, por mencionar algunos. Esto implica repensar el alcance de actividades como las realizadas por la ASF, o la SFP con otras muchas entidades como los registros de la propiedad.

RECOMENDACIÓN 17. Bases de una política anticorrupción

[35] Caso documentado por el equipo de investigación de la periodista Carmen Aristegui en el año 2014. Ver en http://aristeguinoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/ página consultada el 3 de junio de 2016.

[36] Caso documentado por el equipo de investigación del portal Animal Político. Ver en: http://www.animalpolitico.com/tag/empresas-fantasma-de-veracruz/ página consultada el 3 de junio de 2016.

[37] Caso documentado por las periodistas Telma Gómez y Ana Lilia Pérez publicado News Week en español. Ver en: http://nwnoticias.com/#!/noticias/el-senor-de-las-compras-publicas página consultada el 3 de junio de 2016.

[38] Caso documentado por los periodistas David Barstow y Alejandra Xanic Von Bertrab y publicado en el New York Times. Ver en: http://www.nytimes.com/2012/12/18/business/walmart-bribes-teotihuacan.html?rref=collection%2Ftimestopic%2FWal-Mart%20de%20Mexico%20SAB%20de%20CV&action=click&contentCollection=business&region=stream&module=stream_unit&version=latest&contentPlacement=2&pgtype=collection&_r=0 página consultada el 3 de junio de 2016.

Frente a la situación de México:

- Se deben combatir las violaciones estructurales a los derechos humanos.
- Se debe priorizar el combate a la corrupción realizada por los altos mandos, que tiene formas endémicas y genera procesos de cooptación estatal.
- Se deben hacer investigaciones de redes de criminalidad compleja que permitan identificar la connivencia entre el crimen organizado y los entes estatales.

8. TOTAL DE RECOMENDACIONES DESARROLLADAS EN EL INFORME

RECOMENDACIÓN 01. Construcción de indicadores e índices oficiales de derechos humanos

México no cuenta con indicadores e índices oficiales de derechos humanos. Ninguna institución oficial se ha dado a la tarea de conformar indicadores que permitan integrar un índice para medir derechos, y replicar esas mediciones a lo largo del tiempo ya sea por municipio, por entidad federativa y/o a nivel nacional. En la medida que no se cuenta con estas mediciones, tampoco se pueden construir líneas base para:

3. hacer diagnósticos sólidos sobre cuál es la situación en la que México se encuentra, y
4. hacer evaluaciones de impacto para determinar si las políticas públicas, leyes, presupuestos, sentencias y demás acciones gubernamentales están logrando los impactos buscados en los derechos.

RECOMENDACIÓN 02. Definir qué tipo de corrupción interesa observar.

Para futuros estudios diagnósticos de carácter empírico sobre la relación entre corrupción y violaciones a (o no ejercicio de) derechos humanos, vale la pena intentar análisis de campo más acotados. El primer paso, para poder realizar una metodología adecuada, será determinar **¿qué tipo de corrupción nos interesa observar?**

RECOMENDACIÓN 03. Definir qué nivel de corrupción interesa observar

Para futuros estudios diagnósticos de carácter empírico sobre la relación entre corrupción y violaciones a (o no ejercicio de) derechos humanos, vale la pena intentar análisis de campo más acotados. El primer paso, para poder realizar una metodología adecuada, será determinar **¿qué nivel de corrupción nos interesa observar: la que coopta al Estado, estructural, generalizada o focalizada?** Vale la pena mencionar que dependiendo el tipo de corrupción será la metodología analítica más apropiada. Asimismo, para ciertos tipos de corrupción, como la expresión estructural que coopta al Estado cometida por altos mandos, la obtención de datos sistemáticos será muy complicada. Sin embargo, si sólo se analiza la corrupción relacionada con mandos medios o bajos, se pierden de vista los actos de

corrupción que pueden tener el mayor impacto sobre los derechos humanos, por el tipo de decisiones y cantidad de presupuesto que está involucrado.

RECOMENDACIÓN 04. Generación de datos oficiales sobre corrupción

No se cuenta con datos oficiales sobre corrupción. Si bien los datos construidos provienen de fuentes oficiales, no son utilizadas por el Estado mexicano como línea base para analizar el fenómeno de la corrupción, ni el impacto que las políticas y estrategias anticorrupción tienen. Esto limita la generación de diagnósticos fiables, de decisiones de política pública sustentada en evidencia, y de realización de evaluaciones de impacto.

RECOMENDACIÓN 05. Posibles relaciones entre corrupción y DH que vale la pena desarrollar

En este informe nos concentraremos en la relación entre los actos de corrupción y las violaciones a derechos humanos. Sin embargo, algunos elementos de una estrategia anticorrupción se pueden ver fortalecidos por el análisis de las relaciones entre corrupción y derechos humanos. Por ejemplo:

- Mecanismos de protección de testigos (whistleblower), cuyas vidas suelen peligrar en especial cuando se trata de denuncias de corrupción política o estructural (Banisar, 2009; Vaughn, 2009).
- Aplicación del enfoque o perspectiva de derechos humanos en la formulación de políticas contra la corrupción.
- Conflictos de algunos tipos penales contra la corrupción con derechos humanos como el debido proceso, la presunción de inocencia y la protección a la vida privada. En este sentido, si bien los DH pueden ser herramientas que ayudan a la lucha contra la corrupción, al mismo tiempo son límites a la política anticorrupción (González, 2010; Gathii, 2009).

Estos puntos pueden ser desarrollados en consultorías futuras.

<u>RECOMENDACIÓN O6.</u> Realizar análisis cualitativos que permitan mirar el proceso de relación entre corrupción y DH

En este acápite se desarrolló el mecanismo causal que permite teorizar la relación entre la corrupción y las violaciones a derechos humanos. En la medida que en los siguientes acápites se trabaja con bases de datos y se hace un análisis estadístico, el mecanismo causal se mantiene como teoría que explica esa relación. Por ello, en futuras consultorías vale la pena realizar análisis cualitativos a partir de casos concretos de corrupción, para ilustrar cómo la corrupción impacta a las violaciones a los derechos humanos. Por ejemplo, se puede analizar la relación entre la corrupción y las violaciones a los derechos humanos:

1. A partir de entrevistas a usuarios de un programa social específico donde se presuma que se realizan actos de corrupción. Permite mirar la corrupción realizada a través de sobornos por mandos bajos.
2. A partir del análisis de sobreprecios en los bienes y/o servicios contratados con el gobierno, identificar cuáles son los derechos impactados por los sobreprecios y los mecanismos a través de los cuáles se realiza la violación. Permite mirar la corrupción realizada a través de sobornos por mandos medios.
3. A partir de casos bien documentados de corrupción por la prensa, analizar qué derechos están relacionados con dichos actos y cómo se llevó a cabo la violación a derechos. Vale la pena buscar específicamente dos actos de corrupción: pago de sobornos para realizar acciones que están prohibidas; y desvío de recursos. Permite mirar la corrupción realizada a través del desvío de recursos y pago de sobornos, realizada por mandos medios y altos.
4. La corrupción más difícil de mirar es la captura o cooptación estatal en los mandos altos. Aquí la consultoría podría comenzar desde la propuesta de una metodología para mirar este tipo de corrupción, y analizar el mecanismo que genera la violación a los derechos humanos.

<u>RECOMENDACIÓN 07.</u> Examinar la posibilidad de una lógica regional en el ejercicio de derechos

La distribución geográfica de las categorías que construimos respecto del total de quejas ante la CNDH, en tanto indicador del ejercicio de derechos humanos en general, presenta una correlación espacial considerable. Esto significa que el valor que tiene una entidad federativa dada está asociado en alguna medida con el mismo valor para las entidades aledañas. La consecuencia empírica de este fenómeno es que las entidades con más quejas se encuentran agrupadas en pocos racimos de estados vecinos. Si bien esta apreciación no puede considerarse concluyente, valdría la pena examinar en detalle dicha posibilidad con el fin de comprender mejor el ejercicio de los derechos humanos.

<u>RECOMENDACIÓN 08.</u> Recuento de los daños en las entidades más afectadas por la violencia

Si bien en este estudio empleamos el número de homicidios en una entidad directamente como indicador negativo del ejercicio de derechos civiles, la situación de violencia que se vivió en algunas entidades puede tener afectaciones a los derechos humanos más allá de las víctimas directas. De la misma manera, la alta concentración de quejas por desaparición forzada, detenciones arbitrarias y tortura en las mismas entidades (Chihuahua, Guerrero, Michoacán, Tamaulipas y Veracruz), retrata unas condiciones generales desfavorables al ejercicio de derechos civiles. Las víctimas indirectas de la violencia continúan viviendo en estas entidades, y la manera en que otros de sus derechos han sido afectados podría ser examinada en profundidad en algún estudio futuro.

<u>RECOMENDACIÓN 09.</u> Estudio comparativo sobre las experiencias de la vulnerabilidad en el norte y en el sur del país

El panorama que emerge de la exploración de los datos sobre el ejercicio de los derechos económicos y sociales en el país está marcado por la oposición de dos polos o grupos de entidades en el norte y en el sur. A partir de las comparaciones que realizamos de la información empírica disponible, se sugieren dos modelos muy distintos de vulnerabilidad.

En el sur hay una alta prevalencia de la pobreza multidimensional que resulta de tener al menos una carencia social y un ingreso por debajo de la línea de bienestar. En el norte del país encontramos una proporción considerable de personas con un ingreso insuficiente para alcanzar el bienestar económico, pero que no enfrentan las carencias sociales definidas por CONEVAL. Podría explorarse en un futuro las causas específicas de estas diferencias (tal vez el gasto social de gobierno) y sus consecuencias sobre otros aspectos de la ciudadanía que viven las personas.

RECOMENDACIÓN 10. Entidades con mayor y menor percepción de corrupción.

A partir de los hallazgos en materia de percepción de la corrupción, vale la pena tener en mente al Estado y la Ciudad de México junto con Morelos y Oaxaca como las entidades con una mayor percepción de corrupción para posibles estudios de caso. En el lado contrario están Zacatecas, Tamaulipas y Nuevo León como las entidades con una menor percepción de corrupción. En estas últimas entidades se pueden pensar en la búsqueda de buenas prácticas.

RECOMENDACIÓN 11. Tendencias de las observaciones de la ASF

La evolución del total de observaciones de la ASF por entidad federativa no parece seguir un patrón claro, sino que se encuentra fragmentada en periodos de rápido crecimiento o decrecimiento. Ante esta situación sería conveniente recoger información respecto de alguno de estos cambios drásticos para especificar el mecanismo que lo generó.

RECOMENDACIÓN 12. Uso extensivo de las competencias de la ASF

Es llamativa la brecha entre el contexto de alta percepción de la corrupción que hay en México y los números tan bajos del índice de gravedad de las observaciones emitidas por la ASF. Pese a lo anterior, se observa un aumento en la gravedad de las observaciones con el paso del tiempo, a la par que hay un mayor número de averiguaciones previas iniciadas por denuncias de la ASF en los últimos años. A fin de que se pueda construir una lógica sinérgica

entre los distintos órganos destinados al combate a la corrupción, y la protección de los Derechos Humanos, se recomienda:

- Hacer un análisis de los órganos que integran la lucha contra la corrupción.
- Identificar cuáles son sus facultades (ejercicio discrecional) y sus obligaciones (ejercicio obligatorio).

Realizar un análisis sobre el posible impacto entre las facultades no ejercidas por los órganos encargados del combate a la corrupción, los resultados de dicha lucha, y el efecto para los derechos humanos.

RECOMENDACIÓN 13. Uso extensivo de las competencias de la ASF

Semejante a lo sucedido con la ASF, es relevante hacer un estudio sobre las competencias (discrecionales) y obligaciones de la SFP en los términos establecidos en la recomendación 12.

RECOMENDACIÓN 14. Derechos a elegir para un estudio cualitativo

En la medida que se observan altas relaciones entre la corrupción y el derecho a la salud, en caso de que en un futuro se quisiera realizar un estudio de caso de corte cualitativo, vale la pena elegir un programa de política pública relacionado con la salud, y observar cómo la corrupción vulnera este derecho.

RECOMENDACIÓN 15. Realizar un estudio cualitativo para identificar procesos

Hasta aquí hemos realizado un análisis macro con datos cuantitativos y a través de pruebas estadísticas. Para conocer con mayor precisión los mecanismos causales a través de los cuáles los actos de corrupción generan violaciones a los derechos humanos, es relevante realizar un estudio de caso en el terreno.

RECOMENDACIÓN 16. Difusión, aplicación y sensibilización frente al marco constitucional anticorrupción y su relación con las obligaciones de derechos humanos

Estas acciones fortalecerán los conocimientos y habilidades de los servidores públicos de la Comisión de tal forma que tienen en los procesos de investigación de quejas, formulación de recomendaciones, atención a víctimas y elaboración de informes se trabaje con un enfoque de derechos humanos articulado al enfoque de lucha contra la corrupción, desde las bases de una fundamentación y motivación adecuadas para tales efectos.

RECOMENDACIÓN 17. Bases de una política anticorrupción

Frente a la situación de México:

- Se deben combatir las violaciones estructurales a los derechos humanos.
- Se debe priorizar el combate a la corrupción realizada por los altos mandos, que tiene formas endémicas y genera procesos de cooptación estatal.
- Se puede echar mano de tres herramientas anticorrupción: las comisiones de la verdad, la detección de redes de macrocriminalidad, y la generación de comisiones contra la impunidad.

9. FUENTES DE INFORMACIÓN

9.1. BIBLIOGRÁFICAS

Abed, G.T. y Davoodi, H.R. (2002). *Governance, corruption and economic performance.* Washington: Fondo Monetario Internacional.

Ackerman, John e Irma Sandoval (2005). *Leyes de acceso a la información en perspectiva compadara.* Cuadernos de Transparencia No. 7. México: IFAI.

Adler-Lomnitz, Larissa. (2006). "Economía informal, redes sociales y confianza" en Antonio Azuela. *La corrupción en América. Un continente, muchos frentes.* México: UNAM. Pp. 101 – 126.

Alfonso Ruiz, Miguel, "Los derechos humanos como derechos morales" en *Anuario de Derechos Humanos*, año 1990, núm. 6.

Alonso, José. (2011). "Introducción" en José Antonio Alonso y Carlos Mulas-Granados (Coord.). *Corrupción, cohesión social y desarrollo. El caso de Iberoamérica.* Madrid: Fondo de Cultura Económica. Pp. 11 – 20.

Alonso, José. (2011a). "Reducir las oportunidades de corrupción: algunas enseñanzas." en en José Antonio Alonso y Carlos Mulas-Granados (Coord.). *Corrupción, cohesión social y desarrollo. El caso de Iberoamérica.* Madrid: Fondo de Cultura Económica. Pp. 161 – 202.

Alonso, José; y Carlos Garcimartín (2011). "Causas y consecuencias de la corrupción: una revisión de la literatura" en José Antonio Alonso y Carlos Mulas-Granados (Coord.). *Corrupción, cohesión social y desarrollo. El caso de Iberoamérica.* Madrid: Fondo de Cultura Económica. Pp. 43 – 72.

Alonso, José; y Carlos Garcimartín (2011a). "La corrupción: definición y criterios de medición" en José Antonio Alonso y Carlos Mulas-Granados (Coord.). *Corrupción, cohesión social y desarrollo. El caso de Iberoamérica.* Madrid: Fondo de Cultura Económica. Pp. 21 – 42.

Alonso, José; Carlos Mulas-Granados y Federico Steinberg. (2011). "Conclusiones y recomendaciones". en José Antonio Alonso y Carlos Mulas-Granados (Coord.). *Corrupción, cohesión social y desarrollo. El caso de Iberoamérica.* Madrid: Fondo de Cultura Económica. Pp. 203 – 216.

Anand N. Asthana. (2012). "Human Rights and Corruption: Evidence From a Natural Experiment", en *Journal of Human Rights*, 11: 4. pp 526-536, DOI: 10.1080/14754835.2012.730913

Anaya, Alejandro. (2015). "Indicadores de derechos humanos: tipos, métodos y bases de datos existentes." En Ansolabehere, Karina; Francisco Valdés-Ugalde y Daniel Vázquez (Coord). *Entre el pesimismo y la esperanza: los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición.* México: FLACSO-México. Pp. 55 – 74.

Ansolabehere, Karina; Francisco Valdés-Ugalde y Daniel Vázquez (Coord). (2015). *Entre el pesimismo y la esperanza: los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición.* México: FLACSO-México.

Arellano, David y Laura Zamudio. (2009). "Dilemas organizacionales e institucionales de las regulaciones para contener los conflictos de interés en una democracia: una aproximación comparativa entre Canadá, Estados Unidos y México" en Irma Erendira Sandoval. *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad.* México: Instituto de Investigaciones Sociales – UNAM / Siglo XXI. Pp. 414 – 437.

Bacio, Julio. (2008). *Corruption as a violation of human rights.* En: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1107918 Revisado el 16 de marzo del 2016.

Banco Mundial. (S/F). *Control of corruption.* (Ficha técnica). En: http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc-methodology revisada el 27 de mayo del 2016.

Banisar, David. (2009). "Tendencias y estándares internacionales sobre estímulo y protección de informantes internos: whistleblowing" en Irma Erendira Sandoval. *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad.* México: Instituto de Investigaciones Sociales – UNAM / Siglo XXI. Pp. 201 – 253.

Casar, María Amparo. (2015). *México: anatomía de la corrupción.* México: CIDE / IMCO. 64 p.

Clavijo, Angélica. (2012). "Actos de corrupción como violación a los derechos humanos". En *Saber, ciencia y libertad.* Vol. 7. No. 1. Pp. 35 – 45.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL). (2012). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México, 2012.* Noviembre. México: CONEVAL. http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/IEPSM.aspx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL). (2015). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México, 2014.* febrero. México: CONEVAL. http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS_2014/IEPDS_2014.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (CONEVAL) (2014). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México.* México: CONEVAL. Segunda edición. http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MEDICION_MULTIDIMENSIONAL_SEGUNDA_EDICION.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estévez, Ariadna y Daniel Vázquez. (2010). *Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria.* México: Flacso-México / Cisan-UNAM.

Fernández, Eusebio, *El problema del fundamento de los derechos humanos, en Anuario de Derechos Humanos,* Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1982.

Ferrajoli, Luigi. (1999). *Derechos y garantías. La ley del más débil.* España: Trotta. 189.

Ferrajoli, Luigi. (2006). *Sobre los derechos fundamentales y sus garantías*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, D.F.

Flores, Julia. (2010). "Aproximaciones metodológicas para la construcción de un índice de evaluación e impacto de políticas públicas sobre derechos humanos en México." En Andrea Rossi y Luis Eduardo Zavala. *Políticas públicas y derechos humanos en México.* México: Tecnológico de Monterrey. Pp. 199 – 275.

Freeman, Michael. (2000). *Human Rights: an interdisciplinary perspective.* Londres: Polity.

Garzón, Ernesto. (2003). "Acerca del concepto de corrupción" en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez. *Poder, derecho y corrupción.* México: IFE / ITAM / Siglo XXI. 19 – 44. También en Francisco Laporta y Silvina Álvarez, (1997). *La corrupción política.* Madrid: Alianza Editorial. Pp. 39 – 69.

Gathii, James. (2009). "Defining the relationship between Human Rights and corruption" en *Journal of International Law* Vol. 31. Universidad de Pensilvania. Pp. 125 – 202.

González, Marianne. (2010). *La lucha contra la corrupción desde una perspectiva de derechos humanos.* Ponencia presentada al Seminario Internacional Las políticas de la transparencia y lucha contra la corrupción en América. 11 p.

González, Marianne; y Claudio Nash. (2011). *Transparencia, lucha contra la corrupción y el sistema interamericano de derechos humanos.* Chile: Centro de Derechos Humanos – Universidad de Chile. 187 p.

González, Nazario. (2000). *Los derechos humanos en la historia.* México: Alfaomega. 296 p.

Gutiérrez, Miguel Ángel. (2013). "Breves consideraciones acerca de la responsabilidad de los servidores públicos de la Administración Pública Federal" en *Hechos y Derecho.* 1 de agosto. México: IIJ-UNAM. S/P. http://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/6857/8793 Revisado el 19 de julio del 2016.

Guzmán, Gabriela y Juan Carlos Arjona (eds.) (2008) *Hacia una metodología para la medición del cumplimiento de los Derechos Humanos en México.* México: Universidad Iberoamericana. 255 p.

Haro, Victoria. (2003). "Análisis económico del diseño de mecanismos de sanción en un contexto con corrupción". en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez. *Poder, derecho y corrupción.* México: IFE / ITAM / Siglo XXI. Pp. 277 – 300.

Hatti, Neelembar; Mason Hoadley y James Heimann. (2010) "The corruption Baazar: a conceptual discussion" en *Sociological Bulletin* Vol. 59. No. 2. Mayo – agosto. Pp. 216 – 234.

Hellman, Joel y Daniel Kaufmann. (2001). "La captura del Estado en las economías en transición" en *Finanzas y Desarrollo.* Vol. 38. No. 3. Septiembre. Pp. 31 – 35.

International Council of Human Rights Policy (ICHRP). (2009). *La corrupción y los derechos humanos. Estableciendo el vínculo.* México: ICHRP. 115 p.

International Council of Human Rights Policy (ICHRP). (2011). *La integración de los derechos humanos en la agenda de combate de la corrupción: retos, posibilidades y oportunidades.* México: ICHRP. 89 p.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2015). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015. Marco conceptual.* México: ENVIPE. 85 p. http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825077273.pdf

Johnston, Michael. (2006). "¿La corrupción en México se encuentra en transición?" en Antonio Azuela. *La corrupción en América. Un continente, muchos frentes.* México: UNAM. Pp. 29 – 62.

Johnston, Michael. (2005). *Syndromes of corruption. Wealth, power and democracy*. USA: Cambridge University Press. 267 p.

Juárez, Leticia. (2006). "Percepción y tolerancia social a la corrupción en México. ¿Cómo desenredar la madeja?" en Antonio Azuela. *La corrupción en América. Un continente, muchos frentes.* México: UNAM. Pp. 241 – 270.

Khalil, Fahad; Jacques Lawarrée y Sungho Yun. (2010). "Bribery versus extortion: allowing the lesser of two evils" en *The RAND Journal of Economics*. Vol. 41. No. 1. Pp. 179 – 198.

Kiai, Maina y Anthony Kuria (2008). "The human rights dimensions of corruption: linking the human rights paradigm to combat corruption" en *Journal of Global Ethics*. Vol. 4. No 3. Diciembre. Pp. 247 – 253.

Jiménez, Manuel. (1997). "La corrupción en la democracia" en Francisco Laporta y Silvina Álvarez. *La corrupción política.* Madrid: Alianza Editorial. Pp. 135 – 155.

Landman, Todd. (2002). "Comparative Politics and Human Rigths" en *Human Rigths Quarterly* No. 4. Vol. 24. Pág. 890-923.

Landman, Todd. (2005). "Review article: The Political Science of Human Rigths" en *B.J. Pol. S.* No. 35. Pág. 549-572.

Laporta, Francisco. (1987). "Sobre el concepto de Derechos Humanos", en *Doxa***,** núm. 4, España, Universidad de Alicante.

Lauzán, Silvana y Costanza Toro. (2009). *Anti-corrupción: actualizando los desafíos.* Chile: Centro de Derechos Humanos – Universidad de Chile. 162 p.

Levi-Faur, David y Jacint Jordana (2009). "Fortaleciendo las agencias reguladoras: diseños institucionales para la autonomía, la rendición de cuentas y el profesionalismo" en Irma Erendira Sandoval. *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad.* México: Instituto de Investigaciones Sociales – UNAM / Siglo XXI. Pp. 289 – 337.

Levine, Bert. (2006). "Actividades legislativas no registradas: la corrupción benigna en la cámara de representantes de Estados Unidos" en Antonio Azuela. *La corrupción en América. Un continente, muchos frentes.* México: UNAM. Pp. 127 – 169.

López, Juana y José Antonio Alonso (2011). “Respuestas normativas a escala internacional” en José Antonio Alonso y Carlos Mulas-Granados (Coord.). *Corrupción, cohesión social y desarrollo. El caso de Iberoamérica.* Madrid: Fondo de Cultura Económica. Pp. 73 – 104.

Malem, Jorge. (2003). “La corrupción en el poder judicial” en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez. *Poder, derecho y corrupción.* México: IFE / ITAM / Siglo XXI. Pp. 161 – 184.

Malem, Jorge. (1997). “El fenómeno de la corrupción” en Francisco Laporta y Silvina Álvarez. *La corrupción política.* Madrid: Alianza Editorial. Pp. 71 – 90.

Marván, María. (2015). *La corrupción en México: percepción, prácticas y sentido ético. Encuesta nacional de corrupción y cultura de la legalidad.* México: Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial.

Manzetti, Luigi. (2009). “Oportunismo político y fallas de la privatización” en Irma Erendira Sandoval. *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad.* México: Instituto de Investigaciones Sociales – UNAM / Siglo XXI. Pp. 23 – 43.

Mény, Yves. “Política, corrupción y democracia” en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez. *Poder, derecho y corrupción.* México: IFE / ITAM / Siglo XXI. Pp. 123 – 142.

Millán, René y Fiorella Mancini. (2006). “México: ambiente y condiciones de la corrupción en el gobierno federal” en Antonio Azuela. *La corrupción en América. Un continente, muchos frentes.* México: UNAM. Pp. 203 – 240.

Mulas-Granados, Carlos. (2011). “Los indicadores de corrupción en Iberoamérica” en José Antonio Alonso y Carlos Mulas-Granados (Coord.). *Corrupción, cohesión social y desarrollo. El caso de Iberoamérica.* Madrid: Fondo de Cultura Económica. Pp. 105 – 130.

Munck, Gerardo y Jay Verkulen (2002). “Conceptualizando y midiendo la democracia: una evaluación de índices alternativos” en *Política y gobierno*. Vol. IX. No. 2. II Semestre. Pp. 403 – 441.

Najera, Héctor. (2012). *Metodología para la identificación, elaboración y evaluación de indicadores con perspectiva de derechos humanos.* México: CDHDF (Colección Guías del programa de capacitación y formación profesional en derechos humanos). 42 p.

Nash, Claudio. (2014). *Corrupción y derechos humanos: una mirada desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.* Chile: Centro de Derechos Humanos – Universidad de Chile. 126 p.

O’Donnell, Guillermo. (1993), “On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries”, *World Development* 21 (8): 1355-1369.

O’Donnell, Guillermo. (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.* Nueva York: PNUD.

Peele, Gillian y Robert Kaye. (2009). “La regulación de los conflictos de interés: asegurando la rendición de cuentas en el Estado moderno” en Irma Erendira Sandoval.

Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad. México: Instituto de Investigaciones Sociales – UNAM / Siglo XXI. Pp. 438 – 494.

Prado, Mariana (2009). "Agencias reguladores independientes, patronazgo y clientelismo: lecciones de Brasil" en Irma Erendira Sandoval. *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad.* México: Instituto de Investigaciones Sociales – UNAM / Siglo XXI. Pp. 338 – 362.

Pulido, Miguel y Rolando Lagunes (2016). *Documento de Trabajo: Diagnóstico sobre la impunidad en México*. México: Mimeo. Marzo. 27 p.

Rabotnikof, Nora. (2003). "Corrupción política: definiciones técnicas y sentidos sedimentados" en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez. *Poder, derecho y corrupción.* México: IFE / ITAM / Siglo XXI. Pp. 45 – 62.

Rajagopal, Balakrishnan. (1999). "Corruption, legitimacy and human rights: the dialectic of the relationship" en *Connecticut Journal of International Law*. Vol. 14. No 2. 11 p. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=940042 Revisada el 11 de marzo del 2016.

Roberts, Alasdair. (2009). "La lucha por gobiernos abiertos" Irma Erendira Sandoval. *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad.* México: Instituto de Investigaciones Sociales – UNAM / Siglo XXI. Pp. 180 – 200.

Roemer, Andrés. (2003). "Análisis económico de la corrupción". en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez. *Poder, derecho y corrupción.* México: IFE / ITAM / Siglo XXI. Pp. 245 – 276.

Roldán, José. (2009). "Transparencia y órganos reguladores en México" en Irma Erendira Sandoval. *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad.* México: Instituto de Investigaciones Sociales – UNAM / Siglo XXI. Pp. 363 – 374.

Rose-Ackerman, Susan. (1978). *Corruption: a study in political economy.* Nueva York: Academic Press.

Rose-Ackerman, Susan. (2001). *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma.* España: Siglo XXI. 366 p.

Rose-Ackerman, Susan. (2003). "Corrupción y economía global" en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez. *Poder, derecho y corrupción.* México: IFE / ITAM / Siglo XXI. Pp. 209 – 243.

Rose-Ackerman, Susan. (2004). "Governance and corruption". En Lomborg, B. *Global crises, global solutions.* Cambridge: Cambridge University Press.

Rose-Ackerman, Susan. (2009). "Economía política de las raíces de la corrupción: investigación y políticas públicas" en Irma Erendira Sandoval. *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad.* México: Instituto de Investigaciones Sociales – UNAM / Siglo XXI. Pp. 23 – 43.

Rose-Ackerman, Susan (Editor). (2006). *International Handbook on the economics of corruption*. USA: Edward Elgar Publishing Limited. 615 p.

Rubalcava, Rosa María. (2015). “La construcción de medidas de derechos humanos: una tarea interdisciplinaria”. En Ansolabehere, Karina; Francisco Valdés-Ugalde y Daniel Vázquez (Coord). (2015). *Entre el pesimismo y la esperanza: los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición.* México: FLACSO-México. Pp. 41 – 54.

Saladin Meckled-García y Basak Cali. *The legalization of human rights: multidisciplinary perspectives on human rights and humans rights law*. USA: Routledge.

Salazar, Pedro (coord.), José Luis Caballero y Daniel Vázquez. (2014). *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual.* México: Instituto Belisario Domínguez / Senado de la República.

Sandoval, Irma. (2009). “Rentismo y opacidad en procesos de privatización y rescate” en Irma Erendira Sandoval. *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad.* México: Instituto de Investigaciones Sociales – UNAM / Siglo XXI. Pp. 121 – 135.

Schamis, Héctor. (2009). “Evitando la colusión, previniendo la colisión: ¿qué sabemos de la economía política de la corrupción?” en Irma Erendira Sandoval. *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad.* México: Instituto de Investigaciones Sociales – UNAM / Siglo XXI. Pp. 44 – 74.

Serrano, Sandra y Daniel Vázquez (2013). *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos.* México: FLACSO-México.

Soriano, Ramón. (2003). *Historia temática de los derechos humanos.* Sevilla: Editorial Mad. 385 p.

Stark, Andrew. (2009). “Legislación relativa a conflictos de intereses en EU y Canadá”. en Irma Erendira Sandoval. *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad.* México: Instituto de Investigaciones Sociales – UNAM / Siglo XXI. Pp. 404 – 413.

Tanzi, V. y Solar F. (2008). *Las termitas del Estado. Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo.* Chile: Fondo de Cultura Económica.

Ugarteche, Oscar. (2009). “Para desprivatizar lo público” en Irma Erendira Sandoval. *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad.* México: Instituto de Investigaciones Sociales – UNAM / Siglo XXI. Pp. 75 – 95.

United Nations Development Program (UNDP) (2004). *The impact of corruption on the human rights based approach to development.* Oslo: UNDP. 47 p.

Vaughn, Robert. (2009). “Modelos de leyes de protección y estímulo a informantes internos (Whistleblowers)” en Irma Erendira Sandoval. *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad.* México: Instituto de Investigaciones Sociales – UNAM / Siglo XXI. Pp. 266 – 285.

Vázquez, Daniel y Domitille Delaplace (2011). “Public policies from a human rights perspective. A developing field.” en *Sur. International Journal on Human Rigths.* No. 14. Enero/junio.

Weber, Claudio. (2006). “Naturalezas muertas: percepciones de corrupción versus otros indicadores” en Antonio Azuela. *La corrupción en América. Un continente, muchos frentes.* México: UNAM. Pp. 173 – 201.

Zalaquet, José. (2007). *Transparencia y rendición de cuentas y lucha contra la corrupción en América.* Chile: Centro de Derechos Humanos – Universidad de Chile / Chile Transparente.

9.2. DOCUMENTOS REGLAMENTARIOS INTERNACIONALES Y SENTENCIAS

Asamblea General. A/RES/51/59 del 28 de enero de 1997*. Medidas contra la corrupción*. http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/51/59

Asamblea General. A/RES/51/191 del 21 de febrero de 1997. *Declaración de las Naciones Unidas sobre la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales.* http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/51/191

Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDHNU). (1997). *La administración de justicia y los derechos humanos de los detenidos. Informe final revisado acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos) preparado por el Sr. L. Joinet de conformidad con la resolución 1996/119 de la Subcomisión.* E/CN.4/Sub. 2/1997/20/Rev.1 S/P http://www.derechos.org/nizkor/doc/joinete.html Visto el 6 de marzo del 2016.

Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDHNU). (2004). *Promoción y protección de los derechos humanos. Impunidad. Estudio independiente, con inclusión de recomendaciones sobre las mejores prácticas para ayudar a los Estados a reforzar su capacidad nacional con miras a combatir todos los aspectos de la impunidad, elaborado por la Profesora Diane Orentlicher y presentado a la Comisión de Derechos Humanos por el Secretario General en cumplimiento de la resolución 2003/72.* Doc. ONU E/CN.4/2004/88

Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDHNU). (2005). *Conjunto de principios para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad* Documento E/CN.4/2005/102/Add.1

Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDHNU). (2005a). *Promoción y protección de los derechos humanos. Impunidad. informe de Diane orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad.* Ginebra: Naciones Unidas. E/CN.4/2005/102 33 p.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2001). *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay.* OEA/Ser./L/VII.110

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2007). *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales.* OEA/Ser/L/V/II.129

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2013). *Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el protocolo de San Salvador.* OEA/Ser.L/XXV.2.1

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2013). *Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.* *h*ttp://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/reglamentoCIDH.asp

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2015). *Situación de derechos humanos en México.* OEA/Ser.L/V/II.Doc. 44/15 Washington: CIDH. 241 pp.

Comité de las Naciones Unidas contra la Desaparición Forzada (CNUDF). (2015). *Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención*. Ginebra: Naciones Unidas. 11 p.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2006). *Recomendación 26/2006. Pasta de Conchos.* http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2006/Rec_2006_026.pdf Revisada el 26 de diciembre del 2016.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2011). *Informe especial sobre las condiciones de seguridad e higiene de la zona carbonífera del estado de Coahuila.* http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2011_informeCoahuila.pdf Revisada el 26 de diciembre del 2016.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Examen de los informes presentados por los estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto.* E/C.12/1/Add.41, párrafos 19 y 32. http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CESCR/CESCRCompilacionGC_sp.pdf

Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/28/73 del 5 de enero de 2015. *Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos*. http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session28/Documents/A_HRC_28_73_SPA.doc.

Consejo Económico y Social. Resolución E/CN.15/1997/3/Add.1 del 8 de abril de 1997. *Promoción y mantenimiento del imperio de la ley y la buena gestión de los asuntos públicos; medidas contra la corrupción* https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ_Sessions/CCPCJ_06/E-CN15-1997-03-Add1/E-CN15-1997-3-Add1_S.pdf

Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. (1998). http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf

Méndez, Juan. (2014). *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.* A/HRC/28/68/Add.3 Nueva York: Naciones Unidas. 21 p.

9.3. Naciones Unidas. (1985). *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*. S/P. http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/VictimsOfCrimeAndAbuseOfPower.aspx

Naciones Unidas. (1997). *Informe final acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos) preparado por el Sr. L. Joinet de conformidad con la resolución 1996/119 de la Subcomisión*. E/CN.4/Sub.2/1997/20. 34 p.

Naciones Unidas. (2009). *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, Olivier De Schutter. Resolución A/HRC/12/31 del 21 de julio de 2009, párrafo 28. http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20090917_a-hrc-12-31_es.pdf

Naciones Unidas. (2005). *Informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad.* E/CN.4/2005/102 33 p.

Naciones Unidas. (2005a). *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad.* E/CN.4/2005/102/Add.1 19 p.

Naciones Unidas. (2006).*Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.* S/P. http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ConventionCED.aspx

Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción.* Resolución 58/4 de la Asamblea General, de 31 de octubre del 2003. Nueva York: ONU. 60 p.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). (2006). *Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de DH*. HRI/MC/2006/7.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). (2008). *Informe sobre de indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos.* HRI/MC/2008/3. 15 de mayo.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). (2012). *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación.* HR/PUB/12/5.

Organización de Estados Americanos (OEA). (1996). *Convención Interamericana contra la corrupción.* S/N. https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-58.html Consultado el 29 de diciembre del 2015.

Organización de Estados Americanos (OEA) (s/f). *Ley modelo para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción y proteger a sus denunciantes y testigos.* http://www.oas.org/juridico/spanish/ley_denuncia.htm

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (1997). *Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales.* S/N http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf Revisado el 29 de diciembre del 2015.

The Seoul Findings: 11th International Anti-corruption Conference. Seoul, May 2003

Tribunal Permanente de los Pueblos / Capítulo Mexicano (TPP) (2012). *Dictamen Final de la preaudiencia sobre Presas, derechos de los pueblos e impunidad.* México: MAPDER. 59 p.

LEYES Y DEMÁS DOCUMENTOS JURÍDICOS DE MÉXICO

Código Penal Federal (2016). S/P http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm

Ley de Coordinación Fiscal.

http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/145714/2016_07_18_VES_Decreto_por_el_que_se_expide_la_Ley_de_Fiscalizacii_n_y_se_reforman_la_LCF_y_la_LGCG.pdf

Ley General de Contabilidad Gubernamental.

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076629&fecha=31/12/2008

Ley General de Responsabilidades Administrativas.

http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/145712/2016_07_18_VES_Decreto_por_el_que_se_expiden_la_LGSNA__la_LGRA_y_la_LOTFJA.pdf

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/145712/2016_07_18_VES_Decreto_por_el_que_se_expiden_la_LGSNA__la_LGRA_y_la_LOTFJA.pdf

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/145712/2016_07_18_VES_Decreto_por_el_que_se_expiden_la_LGSNA__la_LGRA_y_la_LOTFJA.pdf

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/145714/2016_07_18_VES_Decreto_por_el_que_se_expide_la_Ley_de_Fiscalizacii_n_y_se_reforman_la_LCF_y_la_LGCG.pdf

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/145715/2016_07_18_VES__Decreto_por_el_que_se_reforma_la_LOPGR.pdf

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/145707/2016_07_18_VES_Decreto_por_el_que_se_reforma_la_LOAPF.pdf

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo15531.pdf

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los derechos humanos

http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo88868.pdf

9.4. VIDEOS

Gruenberg, Christian. (2015). Ponencia presentada en la mesa de diálogo: Propuesta desde la sociedad civil frente a la impunidad y las graves violaciones a derechos humanos que enfrenta México. En: https://www.youtube.com/watch?v=8DoevrHDd40 Visto el 12 de marzo del 2016.

Krsticevic, Viviana. (2005). Ponencia presentada en la mesa de diálogo: Propuesta desde la sociedad civil frente a la impunidad y las graves violaciones a derechos humanos que enfrenta México. En: https://www.youtube.com/watch?v=02D2AAEwhT4

Merino, Mauricio. (2015). Ponencia presentada en la mesa de diálogo: Propuesta desde la sociedad civil frente a la impunidad y las graves violaciones a derechos humanos que enfrenta México. En: https://www.youtube.com/watch?v=8DoevrHDd40 Visto el 12 de marzo del 2016.

Salazar, Katya. (2015). Ponencia presentada en la mesa de diálogo: Propuesta desde la sociedad civil frente a la impunidad y las graves violaciones a derechos humanos que enfrenta México. En: https://www.youtube.com/watch?v=02D2AAEwhT4

Salazar, Pedro. (2015). Ponencia presentada en la mesa de diálogo: Propuesta desde la sociedad civil frente a la impunidad y las graves violaciones a derechos humanos que enfrenta México. En: https://www.youtube.com/watch?v=02D2AAEwhT4

9.5. PAGINAS DE INTERNET

Auditoría Superior de la Federación http://www.asf.gob.mx

Secretaría de la Función Pública http://www.gob.mx/sfp

Índice Global de Impunidad – México http://www.udlap.mx/igimex/modelo.aspx

10. ANEXO 1. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

Artículo	Reforma, adición o derogación	Contenido
9	Se reformo el párrafo segundo.	El Procurador General de la República, sin perjuicio de las facultades concedidas en esta ley al Fiscal Especializado en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción para expedir normas administrativas necesarias que rijan la actuación de dicha Fiscalía, emitirá los acuerdos, circulares, instructivos, bases y demás normas administrativas necesarias que rijan la actuación de las unidades administrativas y órganos técnicos y administrativos, centrales y desconcentrados, de la Procuraduría General de la República, así como de agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la Policía Federal Ministerial, oficiales ministeriales, visitadores y peritos.
10	Se adiciona una fracción I Bis.	I. Subprocuradores; I Bis. Fiscales Especializados; II. Oficial Mayor; III. Visitador General; IV. Coordinadores; V. Titulares de unidades especializadas; VI. Directores generales; VII. Delegados; VIII. Titulares de órganos desconcentrados; IX. Agregados; X. Agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la Policía Federal Ministerial, oficiales ministeriales, visitadores y peritos, y XI. Directores, subdirectores, subagregados, jefes de departamento, titulares de órganos y unidades técnicos y administrativos, centrales y desconcentrados, y demás servidores públicos que establezca el reglamento de esta ley y otras disposiciones aplicables.
10 Bis	Se adicionó.	Artículo 10 Bis.- La Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con **hechos** de corrupción es el órgano con autonomía técnica y operativa para investigar y perseguir los hechos que la ley considera como delitos por hechos de corrupción. Contará con el personal sustantivo, directivo, administrativo y auxiliar capacitados para el debido cumplimiento de sus funciones, así como con las unidades administrativas necesarias para el seguimiento de las investigaciones La Fiscalía Especializada para el desarrollo de sus funciones se auxiliará de la unidad administrativa en materia de Servicios Periciales, la cual en su caso, deberá dar trámite y desahogo al peritaje solicitado en el término que al efecto establezca el Ministerio Público y que resulte acorde con la complejidad del peritaje a realizar. Asimismo, la Fiscalía contará con Agentes del Ministerio Público Especializados en combate a los hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción. Su titular presentará anualmente al Procurador General de la República un informe sobre actividades sustantivas y sus resultados, el cual será público, en términos de lo previsto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y demás disposiciones aplicables en la materia. Dicho informe será remitido a su vez, al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y al Senado de la República. El titular de la Fiscalía, al igual que su personal de confianza, agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la Policía Federal Ministerial y peritos miembros del Servicio Profesional de Carrera o de designación especial estarán sujetos a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como al régimen especial de la materia previsto en esta ley. Su actuación será fiscalizada por la Auditoría Superior de la Federación, la Visitaduría General y el Órgano Interno de Control, conforme a sus respectivas competencias. El titular de la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción elaborará su anteproyecto de presupuesto para enviarlo a la Secretaría de

Artículo	Reforma, adición o derogación	Contenido
		Hacienda y Crédito Público por conducto de la Procuraduría General de la República, para que se integre en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente que envíe para su aprobación a la Cámara de Diputados. En el Presupuesto de Egresos de la Federación se identificará el monto aprobado a esta Fiscalía para el respectivo ejercicio fiscal.
10 Ter	Se adicionó.	Artículo 10 Ter.- La Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción contará con las siguientes atribuciones: I. Ejercer las atribuciones que la Constitución, las leyes, los Reglamentos y demás disposiciones jurídicas confieren al Ministerio Público de la Federación en lo relativo a los hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción, con excepción de los cometidos por servidores públicos de la Procuraduría General de la República, supuesto en el cual se estará a lo dispuesto en el artículo 21 de esta ley; II. Participar como integrante en el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, atendiendo las bases establecidas en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la ley general correspondiente; III. Nombrar, previo acuerdo con el Procurador General de la República, a los titulares de las unidades administrativas y direcciones generales de la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción, salvo aquellas que no realicen funciones sustantivas, en cuyo caso, el nombramiento y su remoción serán exclusivos del Fiscal Especializado; IV. Contar con los agentes del Ministerio Público de la Federación y policías de investigación, miembros del servicio profesional de carrera, que le estarán adscritos y resulten necesarios para la atención de los casos que correspondan a la Fiscalía, sobre los que ejercerá mando directo en términos de lo dispuesto por esta ley y su reglamento. Para los efectos de lo dispuesto en esta fracción presentará solicitud debidamente sustentada y justificada ante el Consejo de Profesionalización, que resolverá lo conducente procurando que se guarde un equilibrio y proporcionalidad en la asignación del personal ministerial considerando los requerimientos operacionales de las diversas unidades administrativas y órganos desconcentrados de la institución y la disponibilidad presupuestaria; V. Proponer al Procurador General de la República el nombramiento de los agentes del Ministerio Público por designación especial que reúnan amplia experiencia profesional en la materia de corrupción, en términos de lo dispuesto por los artículos 37 y 38 de esta ley; VI. Proponer a la unidad administrativa competente el contenido teórico práctico de los programas de capacitación, actualización y especialización a que se refiere el artículo 33 de esta ley, respecto de los agentes del Ministerio Público adscritos a la Fiscalía Especializada; VII. Coordinar y supervisar la actuación de la policía de investigación en los términos de lo dispuesto en el artículo 21 Constitucional; VIII. Diseñar e implementar estrategias y líneas de acción para combatir los hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción; IX. Implementar planes y programas destinados a detectar la comisión de los hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción en el ámbito de su competencia. Dichos planes y programas deberán ser aprobados por el Procurador General de la República; X. Instrumentar mecanismos de colaboración con otras autoridades para la elaboración de estrategias y programas tendientes a combatir los hechos que la ley considera como

Artículo	Reforma, adición o derogación	Contenido
		delitos en materia de corrupción; XI. Emitir los acuerdos, circulares, instructivos, bases y demás normas administrativas necesarias que rijan la actuación de la Fiscalía en el ámbito de su competencia. Los acuerdos, circulares, instructivos, bases y demás normas administrativas emitidas por parte del Fiscal Especializado en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción, que sean necesarios para regular la actuación de la Fiscalía Especializada a su cargo en ningún caso podrán contradecir las normas administrativas emitidas por el Procurador General de la República. En caso de contradicción, se estará a lo dispuesto en el artículo 15 del Reglamento de esta ley, resolviendo la actualización, derogación o abrogación de la norma emitida por el fiscal especializado. En su caso, se propondrá al Procurador General de la República la actualización, derogación o abrogación de las normas expedidas por éste; XII. Fortalecer e implementar, en el ámbito de su competencia, mecanismos de cooperación y colaboración con autoridades de los tres órdenes de gobierno para la investigación de los hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción; XIII. Diseñar e implementar proyectos, estudios y programas permanentes de información y fomento de la cultura de la denuncia y de la legalidad en materia de los hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción; XIV. Implementar mecanismos de colaboración con autoridades que ejerzan facultades de fiscalización a fin de fortalecer el desarrollo de las investigaciones; XV. Requerir a las instancias de gobierno la información que resulte útil o necesaria para sus investigaciones, la que por ningún motivo le podrá ser negada, incluso anteponiendo el secreto bancario, fiduciario o cualquiera otro de similar naturaleza; XVI. Diseñar, integrar e implementar sistemas y mecanismos de análisis de la información fiscal, financiera y contable para que pueda ser utilizada por ésta y otras unidades competentes de la Procuraduría, en especial la relacionada con la investigación de los hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción; XVII. Coadyuvar con otras áreas competentes de la Procuraduría, en el desarrollo de herramientas de inteligencia con metodologías interdisciplinarias de análisis e investigación de las distintas variables criminales, socioeconómicas y financieras, para conocer la evolución de las actividades relacionadas con los hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción; XVIII. Generar sus propias herramientas metodológicas para el efecto de identificar los patrones de conducta que pudieran estar relacionados con operaciones con recursos de procedencia ilícita; XIX. Emitir guías y manuales técnicos, en conjunto con la Coordinación General de Servicios Periciales y la Unidad Especializada en Análisis Financiero para la formulación de dictámenes en materia de análisis fiscal, financiero y contable que requieran los agentes del Ministerio Público de la Federación en el cumplimiento de sus funciones de investigación y persecución de los hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción; XX. Conducir la investigación para la obtención de datos o medios de prueba vinculados a hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción; XXI. Suscribir programas de trabajo y proponer al Procurador General de la República la celebración de convenios con las entidades federativas para tener acceso directo a la información disponible en los Registros Públicos de la Propiedad así como de las unidades de inteligencia patrimonial de las entidades federativas,

Artículo	Reforma, adición o derogación	Contenido
		para la investigación y persecución de los hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción; XXII. Ejercer la facultad de atracción de los delitos del orden común en términos de las disposiciones jurídicas aplicables; XXIII. Dirigir, coordinar y realizar la investigación de los hechos que presuntamente constituyan delitos del fuero federal en materia de su competencia y del orden común, en los que ejerza la facultad de atracción, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables; XXIV. Ordenar el aseguramiento de bienes propiedad del imputado, así como de aquellos respecto de los cuales se conduzcan como dueños, o dueños beneficiarios o beneficiario controlador, cuyo valor equivalga al producto, los instrumentos u objetos del hecho delictivo cuando éstos hayan desaparecido o no se localicen por causa atribuible al imputado; XXV. Promover la extinción de dominio de los bienes de los imputados o sentenciados, así como de aquellos respecto de los cuales se conduzcan como dueños, o dueños beneficiarios o beneficiario controlador, cuyo valor equivalga a los bienes desaparecidos o no localizados por causa atribuible al imputado o sentenciado, cuando estos bienes estén vinculados con hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción que sean susceptibles de la acción de extinción de dominio, en los términos de la legislación aplicable; XXVI. Decidir responsablemente sobre el destino de los recursos que le sean asignados, a fin de cubrir todas las necesidades que surjan en el desempeño de sus facultades; XXVII. Someter a consideración del Procurador General de la República el ejercicio de las facultades que le otorga el artículo 107 Constitucional a efecto de solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el ejercicio de su facultad de atracción, en los casos que ésta proceda y que sean de su competencia, y XXVIII. Las demás que en su caso le confieran otras disposiciones legales aplicables.
10 Quáter	Se adicionó.	Artículo 10 Quáter.- Las fiscalías especializadas se equiparan jerárquica y administrativamente a una Subprocuraduría y sus titulares deberán ser ciudadanos mexicanos por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.
13	Se adicionó un párrafo segundo a la fracción I.	Artículo 13.-... I. ... El Fiscal Especializado fundada y motivadamente, podrá solicitar al Consejo de Profesionalización la destitución de los agentes del Ministerio Público y de la policía que le estén adscritos cuando no cumplan con los requisitos para permanecer en su cargo. II. y III. ...
21	Se adicionaron los párrafos cuarto, quinto y sexto.	Artículo 21.-... ... ... Los delitos en que incurran los servidores públicos de la Visitaduría General incluyendo a su titular serán investigados y perseguidos por el Procurador General de la República o por el servidor público en quien se delegue la facultad. Las faltas administrativas que cometan los servidores públicos de la Visitaduría General incluyendo a su titular, en términos de lo previsto en el régimen especial de la materia previsto en los Capítulos VIII y IX de esta ley, con excepción de las que se prevén en la Ley General de Responsabilidades Administrativas que corresponden al Órgano Interno de Control, serán investigadas y sustanciadas por el Procurador General de la República o por el servidor público en quien se delegue la facultad, quien podrá imponer las sanciones que correspondan. Cuando la Visitaduría tenga conocimiento de hechos que pudieran ser constitutivos de una falta administrativa, sin perjuicio de sus facultades establecidas en

Artículo	Reforma, adición o derogación	Contenido
		esta ley, deberá presentar la denuncia correspondiente como parte ante el Órgano Interno de Control para que éste proceda en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
80	Se reformó.	Artículo 80.- El Órgano Interno de Control en la Procuraduría General de la República, dependiente de la Secretaría de la Función Pública, ejercerá sus atribuciones conforme a las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas que rigen la actuación de esa Secretaría de Estado. Las faltas administrativas en que incurran los servidores públicos de la Procuraduría General de la República que no encuadren en el régimen especial previsto en los Capítulos VIII y IX de esta ley, serán del conocimiento del Órgano Interno de Control en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

11. ANEXO 2. Reformas al Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción 2016

Artículo	Reforma, adición o derogación	Contenido
201	Se reformó párrafo primero y el incisio e).	Comete el delito de corrupción de menores, quien obligue, induzca, facilite o procure a una o varias personas menores de 18 años de edad o una o varias personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o una o varias personas que no tienen capacidad para resistirlo a realizar cualquiera de los siguientes actos: e) Formar parte de una asociación delictuosa.
212	Se reformó párrafo primero y se adicionaron un párrafo con las fracciones I y II, un párrafo cuarto, un párrafo quinto con cuarto fracciones y un sexto y séptimo párrafo.	Para los efectos de este Título y el subsecuente, es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, empresas productivas del Estado, en los órganos constitucionales autónomos, en el Congreso de la Unión, o en el Poder Judicial Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados, a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este Título, en materia federal. De manera adicional a dichas sanciones, se impondrá a los responsables de su comisión, la pena de destitución y la inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación por un plazo de uno a veinte años, atendiendo a los siguientes criterios: I.- Será por un plazo de uno hasta diez años cuando no exista daño o perjuicio o cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito no exceda de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y II.- Será por un plazo de diez a veinte años si dicho monto excede el límite señalado en la fracción anterior. Para efectos de lo anterior, el juez deberá considerar, en caso de que el responsable tenga el carácter de servidor público, además de lo previsto en el artículo 213 de este Código, los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba cuando incurrió

Artículo	Reforma, adición o derogación	Contenido
		en el delito. Cuando el responsable tenga el carácter de particular, el juez deberá imponer la sanción de inhabilitación para desempeñar un cargo público, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, considerando, en su caso, lo siguiente: I.- Los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones; II.- Las circunstancias socioeconómicas del responsable; III.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución, y IV.- El monto del beneficio que haya obtenido el responsable. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena. Cuando los delitos a que se refieren los artículos 214, 217, 221, 222, 223 y 224, del presente Código sean cometidos por servidores públicos electos popularmente o cuyo nombramiento este sujeto a ratificación de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, las penas previstas serán aumentadas hasta en un tercio
213	Se reformó el artículo.	Para la individualización de las sanciones previstas en este Título, el juez tomará en cuenta, en su caso, el nivel jerárquico del servidor público y el grado de responsabilidad del encargo, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.
213 Bis	Se reformó el artículo.	Cuando los delitos a que se refieren los artículos 215, 219 y 222 del presente Código, sean cometidos por servidores públicos miembros de alguna corporación policiaca, aduanera o migratoria, las penas previstas serán aumentadas hasta en una mitad.
214	Se reformaron el párrafo primero y su fracción III, los párrafos segundo y tercero.	Comete el delito de ejercicio ilícito de servicio público, el servidor público que: III.- Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la administración pública federal centralizada, organismos descentralizados, empresa de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, de empresas productivas del Estado, de órganos constitucionales autónomos, del Congreso de la Unión o del Poder Judicial, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades.
215	Se reformaron las fracciones VI, IX, XIII, y los párrafos segundo y tercero.	Cometen el delito de abuso de autoridad, IV Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de reinserción social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos, o centros de arraigo que, sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada, arraigada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; niegue que está detenida, si lo estuviere; o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente; IX.- Obtenga, exija o solicite sin derecho alguno o causa legítima, para sí o para cualquier otra persona, parte del sueldo o remuneración de uno o más de sus subalternos, dádivas u otros bienes o servicios; XI.- Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para

Artículo	Reforma, adición o derogación	Contenido
		desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación; XIII.- Obligar al inculpado a declarar, usando la incomunicación, la intimidación, la tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes.
216	Se reformaron los párrafos primero y segundo.	Cometen el delito de coalición de servidores públicos, los que teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley, reglamento u otras disposiciones de carácter general, impedir su ejecución o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas. No cometen este delito los trabajadores que se coaliguen en ejercicio de sus derechos constitucionales o que hagan uso del derecho de huelga. Al que cometa el delito de coalición de servidores públicos se le impondrán de dos años a siete años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de la comisión del delito.
217	Se reformaron la fracción I y los incisos B) a D), la fracción III y el párrafo segundo y se adicionaron un inciso en la fracción I , un fracción I Bis con los incisios A) y B) y un párrafo segundo.	Comete el delito de uso ilícito de atribuciones y facultades: I.- El servidor público que ilícitamente: A) ... B) Otorgue permisos, licencias, adjudicaciones o autorizaciones de contenido económico; C) Otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales, y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la Administración Pública Federal; D) Otorgue, realice o contrate obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, con recursos públicos; E) Contrate deuda o realice colocaciones de fondos y valores con recursos públicos. I. bis.- El servidor público que a sabiendas de la ilicitud del acto, y en perjuicio del patrimonio o del servicio público o de otra persona: A) Niegue el otorgamiento o contratación de las operaciones a que hacen referencia la presente fracción, existiendo todos los requisitos establecidos en la normatividad aplicable para su otorgamiento, o B) Siendo responsable de administrar y verificar directamente el cumplimiento de los términos de una concesión, permiso, asignación o contrato, se haya abstenido de cumplir con dicha obligación. II.- ... III.- El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé una aplicación distinta de aquella a que estuvieren destinados o haga un pago ilegal. Se impondrán las mismas sanciones previstas a cualquier persona que a sabiendas de la ilicitud del acto, y en perjuicio del patrimonio o el servicio público o de otra persona participe, solicite o promueva la perpetración de cualquiera de los delitos previstos en este artículo. Al que cometa el delito a que se refiere el presente artículo, se le impondrán de seis meses a doce años de prisión y de treinta a ciento cincuenta días multa.
217 Bis	Adicionado.	Comete delito aquel particular que, en su carácter de contratista, permisionario, asignatario, titular de una consesión de prestación de un servicio públic o de explotación, aprovechamiento o uso de bienes de dominio de la Federación, con la finalidad de obtener beneficio para sí mismo o un tercero: genere y utilice información falsa o alterada, respecto de los rendimientos que obtenga, y cuando estando legalmente obligado a entregar a una autoridad información sobre dichos rendimientos o beneficios, la oculte. Al que cometa el delito a que se refiere el presente artículo, se le impondrán de tres meses a nueve años de prisión y de treinta a cien días multa.

Artículo	Reforma, adición o derogación	Contenido
218	Se reformaron los párrafos tercero y cuarto.	Tipifica el delito de concusión (…) Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente no exceda del equivalente de quinientos días de Unidades de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa. Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente exceda de quinientos días de Unidades de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a doce años de prisión y multa de cien a ciento cincuenta días multa.
219	Se reformaron la fracción I y el párrafo segundo.	Comete delito de intimidación, El servidor público que por sí, o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querella o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la Legislación Penal o por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y Al que cometa el delito de intimidación se le impondrán de dos años a nueve años de prisión y de treinta a cien días multa.
220	Se reformaron la fracción I y los párrafos tercero a cuarto.	Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones, I.- El servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, ilícitamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendiente o ascendiente, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte; II.- ... ... Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo no exceda del equivalente a quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa. Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo exceda de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a doce años de prisión y de cien a ciento cincuenta días multa.
221	Se reformó el párrafo segundo.	Comete el delito de tráfico de influencia (…) IV.- Al particular que, sin estar autorizado legalmente para intervenir en un negocio público, afirme tener influencia ante los servidores públicos facultados para tomar decisiones dentro de dichos negocios, e intervenga ante ellos para promover la resolución ilícita de los mismos, a cambio de obtener un beneficio para sí o para otro. Al que cometa el delito de tráfico de influencia, se le impondrán de dos años a seis años de prisión y de treinta a cien días multa.
222	Se reformaron las fracciones I, II y los párrafos tercero y cuarto.	Cometen el delito de cohecho, I.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba ilícitamente para sí o para otro, dinero o cualquier beneficio, o acepte una promesa, para hacer o dejar de realizar un acto propio de sus funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión; II.- El que dé, prometa o entregue cualquier beneficio a alguna de las personas que se mencionan en el artículo 212 de este Código, para que haga u omita un acto relacionado con sus funciones, a su empleo, cargo o comisión, y III.- El legislador federal que, en el ejercicio de sus funciones o atribuciones, y en el marco del proceso de aprobación del presupuesto de egresos respectivo,

Artículo	Reforma, adición o derogación	Contenido
		gestione o solicite: a) La asignación de recursos a favor de un ente público, exigiendo u obteniendo, para sí o para un tercero, una comisión, dádiva o contraprestación, en dinero o en especie, distinta a la que le corresponde por el ejercicio de su encargo; b) El otorgamiento de contratos de obra pública o de servicios a favor de determinadas personas físicas o morales. Se aplicará la misma pena a cualquier persona que gestione, solicite a nombre o en representación del legislador federal las asignaciones de recursos u otorgamiento de contratos a que se refieren los incisos a) y b) de este artículo. ... Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, de los bienes o la promesa no exceda del equivalente de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa. Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, los bienes, promesa o prestación exceda de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos a catorce años de prisión y de cien a ciento cincuenta días multa.
223	Se reformaron las fracciones I a III y los párrafos tercero y cuarto.	Comete el delito de peculado, I.- Todo servidor público que para su beneficio o el de una tercera persona física o moral, distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito, en posesión o por otra causa; II.- El servidor público que ilícitamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso ilícito de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona; III.- Cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos públicos o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso ilícito de atribuciones y facultades, y IV.- Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa.
224	Se reformaron los párrafos primero, segundo, cuarto, quinto y sexto.	Se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño. Para efectos del párrafo anterior, se computarán entre los bienes que adquieran los servidores públicos o con respecto de los cuales se conduzcan como dueños, los que reciban o de los que dispongan su cónyuge y sus dependientes económicos directos, salvo que el servidor público acredite que éstos los obtuvieron por sí mismos. No será enriquecimiento ilícito en caso de que el aumento del patrimonio sea producto de una conducta que encuadre en otra hipótesis del presente Título. En este caso se aplicará la hipótesis y la sanción correspondiente, sin que dé lugar al concurso de delitos. ... Decomiso en beneficio del Estado de aquellos bienes cuya procedencia no se logre acreditar. Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización se impondrán de tres meses a

Artículo	Reforma, adición o derogación	Contenido
		dos años de prisión y de treinta a cien días multa. Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización se impondrán de dos años a catorce años de prisión y multa de cien a ciento cincuenta días multa.
225	Se reformaron las fracciones VI, X, XIII, XVII, XX, XXIV, XXVIII, y XXXII.	Son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos, VI.- Dictar, a sabiendas, una resolución de fondo o una sentencia definitiva que sean ilícitas por violar algún precepto terminante de la ley, o ser contrarias a las actuaciones seguidas en juicio u omitir dictar una resolución de trámite, de fondo o una sentencia definitiva lícita, dentro de los términos dispuestos en la ley; X.- Detener a un individuo fuera de los casos señalados por la ley, o retenerlo por más tiempo del señalado en la Constitución; XIII.- Ocultar al imputado el nombre de quien le acusa, salvo en los casos previstos por la ley, no darle a conocer el delito que se le atribuye o no realizar el descubrimiento probatorio conforme a lo que establece el Código Nacional de Procedimientos Penales; XVII.- No dictar auto de vinculación al proceso o de libertad de un detenido, dentro de las setenta y dos horas siguientes a que lo pongan a su disposición, a no ser que el inculpado haya solicitado ampliación del plazo, caso en el cual se estará al nuevo plazo; XX.- Ordenar la aprehensión de un individuo por delito que no amerite pena privativa de libertad, o en casos en que no preceda denuncia, acusación o querella; o realizar la aprehensión sin poner al detenido a disposición del juez en el término señalado por el artículo 16 de la Constitución; XXIV.-Advertir al demandado, ilícitamente, respecto de la providencia de embargo decretada en su contra;- XXVIII.-Dar a conocer a quien no tenga derecho, documentos, constancias o información que obren en una carpeta de investigación o en un proceso penal y que por disposición de la ley o resolución de la autoridad judicial, sean reservados o confidenciales; XXXII.- Desviar u obstaculizar la investigación del hecho delictuoso de que se trate o favorecer que el imputado se sustraiga a la acción de la justicia:
221	Se adicionó la fracción IV.	Comete el delito de tráfico de influencia IV.- Al particular que, sin estar autorizado legalmente para intervenir en un negocio público, afirme tener influencia ante los servidores públicos facultados para tomar decisiones dentro de dichos negocios, e intervenga ante ellos para promover la resolución ilícita de los mismos, a cambio de obtener un beneficio para sí o para otro.
222	Se adicionaron una fracción III con los incisios a, b y párrafo segundo recorriéndose los subsecuentes.	Cometen el delito de cohecho, el servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba ilícitamente para sí o para otro, dinero o cualquier beneficio, o acepte una promesa, para hacer o dejar de realizar un acto propio de sus funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión; II.- El que dé, prometa o entregue cualquier beneficio a alguna de las personas que se mencionan en el artículo 212 de este Código, para que haga u omita un acto relacionado con sus funciones, a su empleo, cargo o comisión, y III.- El legislador federal que, en el ejercicio de sus funciones o atribuciones, y en el marco del proceso de aprobación del presupuesto de egresos respectivo, gestione o solicite: a) La asignación de recursos a favor de un ente público, exigiendo u obteniendo, para sí o para un tercero, una comisión, dádiva o contraprestación, en dinero o en especie, distinta a la que le corresponde por el ejercicio de su encargo; b) El otorgamiento de contratos de obra pública o de servicios a favor de determinadas personas físicas o morales. Se aplicará la misma pena a cualquier persona que gestione, solicite a nombre o

Artículo	Reforma, adición o derogación	Contenido
		en representación del legislador federal las asignaciones de recursos u otorgamiento de contratos a que se refieren los incisos a) y b) de este artículo.

Fuente: Elaboración propia con información del Decreto por el que se reforman, adicionany derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción. Diario Oficial de la Federación lunes 18 de julio de 2016. Disponible en: https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-nacional-anticorrupcion-64289?idiom=es. Página consultada el 7 de diciembre de 2016.

ANEXO 2.

Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en Materia del Control Interno del Ejecutivo en el marco de Sistema Nacional Anticorrupción 2016

Artículo	Reforma, adición o derogación	Contenido
19	Reformado.	El titular de cada Secretaría de Estado expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados. Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación, mientras que los manuales de procedimientos y de servicios al público deberán estar disponibles para consulta de los usuarios y de los propios servidores públicos, a través del registro electrónico que opera la Secretaría de la Función Pública. En cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se mantendrán al corriente los escalafones de los trabajadores, y se establecerán los sistemas de estímulos y recompensas que determinen la ley y las condiciones generales de trabajo respectivas.
26	Reformado.	Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias: Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Marina; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Energía; Secretaría de Economía; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de la Función Pública; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Salud; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Secretaría de Cultura; Secretaría de Turismo, y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.
31	Se reformaron las fracciones XII, XXI, XXIV, XXIX, XXX, XXXIII y XXXIV. Se derogaron las fracciones XXII, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXXI y XXXII	A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:XII. Organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección; XXI. Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de desincorporación de activos de la Administración Pública Federal; XXIV. Ejercer el control presupuestario de los servicios personales y establecer normas y lineamientos en materia de control del gasto en ese rubro; XXIX. Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y

Artículo	Reforma, adición o derogación	Contenido
		demás zonas federales; administrar los inmuebles de propiedad federal cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad, así como llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente; XXX. Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios, para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes, así como expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación; XXXIII. Reivindicar los bienes propiedad de la Nación, en los términos de las disposiciones aplicables; y XXXIV. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.
37	Reformado.	A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos: I. Organizar y coordinar el sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos, así como concertar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y validar los indicadores para la evaluación de la gestión gubernamental, en los términos de las disposiciones aplicables; II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control interno de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo. Lo anterior, sin menoscabo de las bases y principios de coordinación y recomendaciones emitidas por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción; III. Vigilar, en colaboración con las autoridades que integren el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, el cumplimiento de las normas de control interno y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; IV. Coordinar y supervisar el sistema de control interno, establecer las bases generales para la realización de auditorías internas, transversales y externas; expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos en dichas materias en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República, así como realizar las auditorías que se requieran en éstas, en sustitución o apoyo de sus propios órganos internos de control; V. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio; VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y emitir las normas para que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados, respectivamente, con criterios de eficacia, legalidad, eficiencia y simplificación administrativa; así como, realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias; VII. Conducir las políticas, establecer las normas y emitir las autorizaciones y criterios correspondientes en materia de planeación y administración de recursos humanos, contratación del personal, Servicio Profesional de Carrera

Artículo	Reforma, adición o derogación	Contenido
		en la Administración Pública Federal, estructuras orgánicas y ocupacionales, de conformidad con las respectivas normas de control de gasto en materia de servicios personales; VIII. Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la coordinadora de sector correspondiente, auditorías, revisiones y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de examinar, fiscalizar y promover la eficiencia y legalidad en su gestión y encargo; IX. Fiscalizar directamente o a través de los órganos internos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, arrendamiento financiero, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal; X. Designar y remover a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño; XI. Designar y remover para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación de la gestión gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada y comisarios públicos de los órganos de vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal y de la Procuraduría General de la República; así como normar y controlar su desempeño; XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como de las unidades administrativas equivalentes en las empresas productivas del Estado, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública, asimismo, designar y remover a los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los citados órganos internos de control; quienes tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría; XIII. Colaborar en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Nacional de Fiscalización, en el establecimiento de las bases y principios de coordinación necesarios, que permitan el mejor cumplimiento de las responsabilidades de sus integrantes; XIV. Implementar las acciones que acuerde el Sistema Nacional Anticorrupción, en términos de las disposiciones aplicables; XV. Informar periódicamente al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, así como al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como del resultado de la revisión del ingreso, manejo, custodia y ejercicio de recursos públicos federales, y promover ante las autoridades competentes, las acciones que procedan para corregir las irregularidades detectadas; XVI. Llevar y normar el registro de servidores públicos de la Administración Pública Federal, recibir y registrar las declaraciones patrimoniales y de intereses que deban presentar, así como verificar su contenido mediante las investigaciones que resulten pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables. También registrará la información sobre las sanciones

Artículo	Reforma, adición o derogación	Contenido
		administrativas que, en su caso, les hayan sido impuestas; XVII. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes; XVIII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos de la Administración Pública Federal que puedan constituir responsabilidades administrativas, así como substanciar los procedimientos correspondientes conforme a lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por sí, o por conducto de los órganos internos de control que correspondan a cada área de la Administración Pública Federal; para lo cual podrán aplicar las sanciones que correspondan en los casos que no sean de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y, cuando se trate de faltas administrativas graves, ejercer la acción de responsabilidad ante ese Tribunal; así como presentar las denuncias correspondientes ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y ante otras autoridades competentes, en términos de las disposiciones aplicables; XIX. Establecer mecanismos internos para la Administración Pública Federal que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; XX. Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República y sus modificaciones; previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; XXI. Establecer y conducir la política general de las contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, propiciando las mejores condiciones de contratación conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez; emitir las normas, lineamientos, manuales, procedimientos y demás instrumentos análogos que se requieran en materia de dichas contrataciones públicas; proporcionar, en su caso, asesoría normativa con carácter preventivo en los procedimientos de contratación regulados por las mencionadas leyes que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y promover, con la intervención que corresponda a otras dependencias de la Administración Pública Federal, la coordinación y cooperación con los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, las entidades federativas y demás entes públicos encargados de regímenes de contratación pública, con excepción de las empresas productivas del Estado, a efecto de propiciar en lo procedente la homologación de políticas, normativas y criterios en materia de contrataciones públicas, que permita contar con un sistema de contrataciones públicas articulado a nivel nacional; XXII. Definir la política de gobierno digital, gobierno abierto y datos abiertos en el ámbito de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; XXIII. Formular y conducir en apego y de conformidad con las bases de coordinación que establezca el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la integridad y la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquélla genere; así como promover dichas acciones hacia la sociedad; XXIV. Ejercer las facultades que la Constitución le

Artículo	Reforma, adición o derogación	Contenido
		otorga a los órganos internos de control para revisar, mediante las auditorías a que se refiere el presente artículo, el ingreso, manejo, custodia y ejercicio de recursos públicos federales; XXV. Implementar las políticas de coordinación que promueva el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, en materia de combate a la corrupción en la Administración Pública Federal; XXVI. Emitir normas, lineamientos específicos y manuales que, dentro del ámbito de su competencia, integren disposiciones y criterios que impulsen la simplificación administrativa, para lo cual deberán tomar en consideración las bases y principios de coordinación y recomendaciones generales que emita el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción; XXVII.Seleccionar a los integrantes de los órganos internos de control, garantizando la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, atrayendo a los mejores candidatos para ocupar los puestos, a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos; XXVIII. Emitir el Código de Ética de los servidores públicos del gobierno federal y las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y XXIX. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos. El nombramiento del Secretario de la Función Pública que somete el Presidente de la República a ratificación del Senado de la República, deberá estar acompañado de la declaración de interés de la persona propuesta, en los términos previstos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
44	Reformado.	Los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, serán responsables de mantener el control interno de la dependencia o entidad a la que se encuentren adscritos. Asimismo, tendrán como función apoyar la política de control interno y la toma de decisiones relativas al cumplimiento de los objetivos y políticas institucionales, así como al óptimo desempeño de servidores públicos y órganos, a la modernización continua y desarrollo eficiente de la gestión administrativa y al correcto manejo de los recursos públicos. Los órganos internos de control de las sociedades nacionales de crédito, así como aquéllos de otras entidades que cuenten con un régimen específico de control interno, se sujetarán a las funciones y organización establecidas en las disposiciones mediante las que se crea la respectiva entidad. Los órganos internos de control, en ejercicio de su función de auditoría, prevista en la fracción XXIV del artículo 37 de esta Ley, se regirán por las leyes y disposiciones sobre adquisiciones, obra pública, presupuesto, contabilidad, procedimiento administrativo, transparencia y acceso a la información, responsabilidades, combate a la corrupción y otras afines a la materia y por las bases y principios de coordinación que emitan el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y la Secretaría de la Función Pública respecto de dichos asuntos, así como sobre la organización, funcionamiento y supervisión de los sistemas de control interno, mejora de gestión en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y presentación de informes por parte de dichos órganos. Las unidades encargadas de la función de auditoría de la Secretaría de la Función Pública y los órganos internos de control de la Administración Pública Federal formarán parte del Sistema Nacional de Fiscalización e incorporarán en su ejercicio las normas técnicas y códigos de ética, de conformidad con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y las mejores prácticas que considere el referido sistema. Las

Artículo	Reforma, adición o derogación	Contenido
		unidades a que se refiere el párrafo anterior y los órganos internos de control formularán en el mes de noviembre su plan anual de trabajo y de evaluación. Los titulares de las unidades encargadas de la función de auditoría de la Secretaría de la Función Pública y de los órganos internos de control, en los meses de mayo y noviembre entregarán informes al titular de dicha Secretaría, sobre hallazgos en la gestión y recomendaciones en relación con las acciones correctivas, preventivas y oportunidades de mejora respecto de la calidad y eficiencia de los distintos procesos internos y sobre la relación de los procedimientos por faltas administrativas y de sanciones aplicadas por los órganos internos de control; las acciones de responsabilidad presentadas ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y las sanciones correspondientes; las denuncias por actos de corrupción que presenten ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; así como un informe detallado del porcentaje de los procedimientos iniciados por los órganos internos de control que culminaron con una sanción firme y a cuánto ascienden, en su caso, las indemnizaciones efectivamente cobradas durante el periodo del informe. Con base en dichos informes, así como de las recomendaciones y las bases y principios de coordinación que emita el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, tanto las dependencias y entidades, así como la Secretaría de la Función Pública, implementarán las acciones pertinentes para mejora de la gestión. Conforme a lo dispuesto en las leyes en la materia, así como en las bases y principios de coordinación emitidas por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, los titulares de los órganos internos de control encabezarán comités de control y desempeño institucional para el seguimiento y evaluación general de la gestión.
50	Reformado.	Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, sin perjuicio de las atribuciones que competan a la coordinadora del sector correspondiente. Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública emitirán los criterios para la clasificación de las entidades paraestatales conforme a sus objetivos y actividades, en aquellas que cumplan una función institucional y las que realicen fines comerciales con el propósito de, en su caso, establecer mecanismos diferenciados que hagan eficiente su organización, funcionamiento, control y evaluación. Dichos mecanismos contemplarán un análisis sobre los beneficios y costos de instrumentar prácticas de gobierno corporativo en las entidades con fines comerciales, a efecto de considerar la conveniencia de su adopción.

Fuente: Elaboración propia con información del Decreto por el que se reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación lunes 18 de julio de 2016. Disponible en: https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-nacional-anticorrupcion-64289?idiom=es. Página consultada el 7 de diciembre de 2016.