



Universidad Autónoma de Guerrero  
Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados  
“Ignacio Manuel Altamirano”

Maestría en Ciencia Política  
Primera Generación 2015-2017



**Luis Ángel Chávez Salmerón**

Maestría en  
Ciencia Política

Marco normativo e institucional contra la corrupción en sistemas  
subnacionales en México: los casos de gobernadores, 1999 - 2017



Comité Tutorial de Tesis  
Directora: Dra. Margarita Jiménez Badillo  
Codirector: Dr. Jorge Luis Triana Sánchez  
Lector: Dr. Gabino Solano Ramírez

Sin el apoyo económico del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y la Universidad Autónoma de Guerrero (UAGro), este proyecto no hubiera sido posible.

También reconozco y agradezco la labor de la planta académica del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados (IIEPA). Especialmente a la Dra. Margarita Jiménez Badillo, por guiarme y por la paciencia demostrada durante el proceso de creación de esta investigación. También a los Dres. Gabino Solano Ramírez y Jorge Luis Triana Sánchez por recalcar de manera puntual mis errores y aciertos. De igual manera al Dr. Raúl Fernández Gómez y a mis compañeras/os por compartir su tiempo y conocimiento conmigo.

A Mariela Cazares Nuñez por su apoyo incondicional

## Índice

Siglas y acrónimos	7
Resumen y palabras clave	9
Introducción	10
Lineamientos de la investigación	
Metodología	
<b>Capítulo 1. Corrupción, un déficit para el desarrollo de las naciones democráticas</b>	<b>17</b>
1.1. Un acercamiento al tratamiento de la corrupción	19
1.2. Corrupción de los servidores públicos	25
1.3. Causas de la corrupción en la administración	29
1.4. Tipología de la corrupción en la administración pública	32
1.5. Efectos de la corrupción en la administración de los Estados	34
<b>Capítulo 2. La corrupción en México: una práctica en aumento</b>	<b>36</b>
2.1. Cuál es la normatividad y la legislación para combatir la corrupción en los funcionarios públicos en México	47
2.2. Cómo han funcionado las leyes para combatir la corrupción en los funcionarios públicos en México; la impunidad también aumenta.	50
2.3. Consecuencias políticas y económicas de la corrupción de los funcionarios públicos en México	55
<b>Capítulo 3. La corrupción en los estados en México</b>	<b>58</b>
3.1. Gobernadores: casos específicos de corrupción en México	66
3.1.1 Chihuahua	66
3.1.2 Coahuila	68

3.1.3. Colima	69
3.1.4 Estado de México	71
3.1.5. Guerrero	73
3.1.6. Puebla	76
3.1.7. Sonora	77
3.1.8. Tamaulipas	79
3.1.9. Veracruz	80
3.2. Normatividad institucional para combatir la corrupción en los sistemas subnacionales en México: similitudes y diferencias	81
3.3 Normatividad en la praxis política ante los casos de corrupción de gobernadores	86
Conclusiones	88
Bibliografía	92

## Índice de tablas

Tabla 1	Objeto de estudio	13
Tabla 2	Tabla de consistencia	16
Tabla 3	Tipos de corrupción en la administración pública	33
Tabla 4	Países en grupo según la relación entre ingresos anuales del PIB y los índices de percepción de la corrupción en el mundo 1996-2014	38
Tabla 5	Índices de corrupción en México de 1995 a 2015	41
Tabla 6	Impacto de la corrupción en diferentes sectores e instituciones en México, (2004-2013)	44
Tabla 7	Percepción de la corrupción en sectores e instituciones públicas	46
Tabla 8	Leyes y órganos para el combate a la corrupción en México	49

Tabla 9	Concentrado de los casos de estudio	60
Tabla 10	Posición de corrupción de los estados por año	63
Tabla 11	Corrupción en servicios públicos. Resultados por entidades federativas	65
Tabla 12	Concentrado de los mecanismos de que abordan la corrupción en los estados	81
Tabla 13	Clasificación del delito según su origen, el tipo, disposición del culpable y la solución del problema	87

### **Índice de gráficas**

Gráfica 1	Relación entre PIB per cápita e Índice de Percepción de la Corrupción	39
Gráfica 2	Relación entre posición internacional e índices de percepción de la corrupción en México	42
Gráfica 3	Percepción en la corrupción de los funcionarios públicos en México (2004-2013)	45
Gráfica 4	Diferencias entre presuntos delitos y condenados	51
Gráfica 5	Niveles de impunidad por estado	52

## Siglas y acrónimos

ASF	Auditoría Superior de la Federación
BM	Banco Mundial
ENCIG	Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental
ENVIPE	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Sobre Seguridad Pública
FEIHC	Fiscalía Especializada para Investigar Hechos de Corrupción
FMI	Fondo Monetario Internacional
IGI MEX	Índice Global de Impunidad México
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad
INCBG	Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno
INE	Instituto Nacional Electoral
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IPC	Índices de percepción de la Corrupción
MC	Movimiento Ciudadano
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONU	Organización de la Naciones Unidas
PAN	Partido Acción Nacional
PGR	Procuraduría General de la República
PIB	Producto Interno Bruto
PJF	Poder Judicial de la Federación
POGE	Periódico Oficial del Gobierno del Estado
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PT	Partido del Trabajo
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación

SEIDO	Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada
TI	Transparencia Internacional
TM	Transparencia Mexicana

## Resumen

Los gobiernos estatales se han visto implicados en escándalos de corrupción con mayor frecuencia, por tanto el objeto de este estudio es describir cómo sucedieron estos hechos y cómo están estructurados los distintos marcos legales, mediante un seguimiento periodístico, abordando la literatura al respecto y haciendo una revisión a las normas de los estados seleccionados, partiendo de la idea de que si bien es cierto que se cuentan con mecanismos anticorrupción, en la práctica fallan, exhibiendo por un lado que los partidos políticos y funcionarios públicos no han logrado desarraigar prácticas autoritarias de sus estructuras, asimismo, la falta de voluntad de las nuevas generaciones con la democracia, y por el otro, que la corrupción en México es un problema estructural que crece y afecta la vida política del país.

**Palabras clave:** corrupción, impunidad, democracia, gobernadores, percepción de la corrupción

## Introducción

Cuando se habla de corrupción se trata un problema que está presente en todas las instituciones del Estado, y que afecta el funcionamiento y las relaciones que se establecen entre la administración pública y la sociedad, a través de los servidores o funcionarios públicos, y que consiste básicamente en alterar las reglas de las instituciones para beneficiar a alguno de los implicados, de tal manera que escapa de las normas señaladas por la ley que regula el intercambio de bienes y servicios y el comportamiento de los servidores públicos y de los beneficiarios.

La corrupción es un problema que ha sido estudiado principalmente desde las ciencias económicas, jurídicas, sociológicas y políticas, por todas sus implicaciones en el desarrollo económico de las naciones, por la violación de las normas de un Estado de derecho, por el atraso social y porque desestabiliza la gobernabilidad democrática. En México es a partir de los años noventa que se comienza a evidenciar como una práctica frecuente dentro de la administración incluyendo a funcionarios de todos los niveles, y particularmente a los gobernadores, como parte del proceso de liberalización. Con respecto a esto último, entre 2000 y 2013, las denuncias, averiguaciones y consignaciones en relación a los presuntos actos de corrupción protagonizados por gobernadores fueron 63, la prensa reportó 71 casos de corrupción por parte de 41 gobernadores, de cuales sólo 16 casos fueron investigados y únicamente cuatro gobernadores fueron procesados y encontrados culpables, de los cuales sólo tres están presos, además de que dos de ellos fueron capturados en otro país. De acuerdo con Trevijano (2013), entre algunas de las razones para que la corrupción en la administración pública pueda ocurrir, es la ausencia de una clara división de las funciones administrativas, la falta de autonomía de los órganos de vigilancia, la falla de mecanismos de control, y el contexto de impunidad, inseguridad y la discreción en el que se desenvuelve el fenómeno.

Por tanto, este estudio tiene como propósito analizar la normatividad en México a nivel subnacional para combatir la corrupción en los funcionarios públicos, y hacer una descripción de los casos concretos de los gobernadores de Colima, Coahuila, Chihuahua, Estado de México, Guerrero, Puebla, Sonora, Tamaulipas y Veracruz. El objeto de estudio es la corrupción de los gobernadores en dichos estados, los cuales a partir de 1999 han tenido en común que, al ser titulares ejecutivos, se han visto implicados en escándalos de corrupción relacionados principalmente con el mal uso del dinero público y enriquecimiento ilícito.

El estudio responde a la siguiente pregunta central: ¿cómo se desarrollaron los casos de corrupción y cuál es la normatividad para combatirla en los funcionarios públicos, especialmente en gobernadores en los estados en México? Cuestión que obedece a que la corrupción como un problema político, económico y social ha permeado todos los niveles de la administración pública nacional, y los índices de percepción de la corrupción califican a los servidores o funcionarios públicos como corruptos o muy corruptos.

Por otro lado, los índices de impunidad en México indican que sólo del cinco al diez por ciento de los delitos son denunciados, y del uno al cinco por ciento de los delitos son castigados. Según el Índice Global de Impunidad México (IGI MEX, 2016), “la razón de fondo que desincentiva a los ciudadanos a denunciar es que el sistema que debe castigar los delitos tiene profundos problemas estructurales y funcionales en las instancias de seguridad, justicia y derechos humanos”. Siendo así, la corrupción y la impunidad son los componentes principales para que los funcionarios públicos formen parte del delito, además de una normatividad en algunos casos flexible o blanda con pocos mecanismos de vigilancia y acompañamiento. Un problema generalizado que afecta a las instituciones a nivel federal, pero también a los municipios y a los estados.

La estructura de este estudio se organiza en tres capítulos. En el primero se realiza un acercamiento conceptual al problema de la corrupción, para aclarar qué se debe entender por corrupción dentro de la administración pública, las causas administrativas, los tipos de corrupción de los funcionarios públicos y los efectos. Los actos corruptos, desde este enfoque, son aquellos hechos o acciones que algún funcionario o servidor público realizan desobedeciendo las leyes y que además implican a alguna tercera persona, los cuales sostienen una relación para beneficio particular o de terceros dentro de la administración de algún órgano o dependencia que pertenece al Estado.

A partir de esta noción teórica de corrupción se identifica el contexto en el que se encuentra México en la materia, por tal razón en el capítulo dos se brinda un panorama general de la situación del país y cómo la corrupción es una práctica que va en aumento dentro de muchos ámbitos institucionales del Estado mexicano, haciendo hincapié en los funcionarios públicos. Asimismo, qué medidas ha tomado el Estado mexicano para combatirla, también cómo estas medidas han funcionado y cuáles han sido las consecuencias y costos de la corrupción para la vida política, económica y social del país.

En el tercer capítulo se describen los casos de corrupción de los gobernadores, dando un seguimiento penal y periodístico a cada caso, y para explorar el contexto en el que se desarrolló la problemática también se analizan los mecanismos legales dentro del marco normativo e institucional de los estados, en relación al combate a la corrupción de los funcionarios públicos, y se hace una aproximación a las instituciones encargadas de procesar los actos de corrupción considerados como delitos, y cómo se instrumentaron los mecanismos de sanción ante los escándalos de los gobernadores César Horacio Duarte Jáquez, Humberto Moreira Valdés, Mario Anguiano Moreno, Arturo Montiel Rojas, Ángel Heladio Aguirre Rivero, Rafael Moreno Valle Rosas, Guillermo Padrés Elías, Tomás Jesús Yárrington Ruvalcaba y Javier Duarte de Ochoa.

En cada estado se hace una revisión de la normatividad y de los mecanismos institucionales anticorrupción, pasando por un escrutinio de lo que establece la Constitución Política en relación a la corrupción, así como también se hace un análisis del Código Penal vigente y del tratamiento que da para el combate a la corrupción en los funcionarios públicos. Asimismo, se evalúa si hay presencia de alguna Comisión especializada dentro de los Congresos Locales que puedan legislar ante una problemática de esta índole o que se pronuncie o cree leyes para tratar esta problemática, y la presencia de algún órgano o fiscalía anticorrupción del estado que pudiera colaborar en el caso de corrupción de los gobernadores.

Los datos que se obtienen tienen como propósito visibilizar la presencia o evidenciar la ausencia de mecanismos legales propios del estado para el combate a la corrupción, con el fin de recomendar algunas medidas básicas a considerar en la creación o modificación de órganos y normas para el combate a la corrupción en los funcionarios públicos en los distintos estados.

En la tabla 1 se concentran los casos de estudio:

Tabla 1. Objeto de estudio				
Estado	Gobernador	Período de gobierno	Partido político	Período inconcluso
Chihuahua	César Horacio Duarte Jáquez	2010-2016	PRI	2016
Coahuila	Humberto Moreira Valdés	2005-2011	PRI	2011
Colima	Mario Anguiano Moreno	2009-2015	PRI	2015
Estado de México	Arturo Montiel Rojas	1999-2005	PRI	2005
Guerrero	Ángel Heladio Aguirre Rivero	2011-2017	PRD	2014
Puebla	Rafael Moreno Valle Rosas	2011-2017	PAN	2017
Sonora	Guillermo Padrés Elías	2009-2015	PAN	2015
Tamaulipas	Tomás Jesús Yárrington Ruvalcaba	1999-2005	PRI	2004
Veracruz	Javier Duarte de Ochoa	2010-2016	PRI	2016*

\*Solicitó licencia al Congreso del Estado a 48 días de finalizar su periodo. Su lugar fue ocupado por Flavino Ríos Alvarado, entonces secretario general de Gobierno. El 25 de octubre de ese año el Partido Revolucionario Institucional (PRI) lo expulsó de sus filas. Desde el 20 de octubre de 2016 fue prófugo de la PGR e INTERPOL. Finalmente fue capturado el 15 de abril de 2017 en Guatemala por la INTERPOL. Ángel Aguirre pidió licencia el 23 de octubre de 2014 ante el Congreso del Estado tras el caso Ayotzinapa.

Fuente: Elaboración propia

Se han seleccionado nueve casos de gobernadores que van de un periodo de 1999 a 2017. Seis gobernadores provenientes del Partido Revolucionario Institucional (PRI), dos más del Partido Acción Nacional (PAN) y uno del Partido de Revolución Democrática (PRD). Gobernadores de diferentes estados y periodos, provenientes de distintos partidos, pero todos implicados en escándalos de corrupción.

Se parte de la idea que si bien es cierto que en los estados mexicanos se cuenta con leyes e instituciones que son determinantes para combatir la corrupción, en la práctica no se aplican para sancionar actos corruptos, espacialmente si se trata del gobernador o políticos con jerarquías altas en la administración pública, y la mayoría de los casos quedan en la impunidad. Asimismo, se plantea que no hay mecanismos penales de acompañamiento durante los procesos judiciales, que sirvan como instrumentos prácticos que hagan cumplir la ley, es decir, no se sigue el debido proceso en los casos de corrupción de los gobernadores, de modo que las medidas de prevención han quedado obsoletas y más que eso, se necesitan políticas integrales que abarquen todas las facetas de creación de políticas de combate a la corrupción que aseguren sanciones.

La metodología de análisis es de una orientación descriptiva con estudios comparados de caso, es por eso que en cada uno se detalla cómo se desarrolló el fenómeno, pasando por el origen, el tipo de corrupción, los actores políticos implicados, las consecuencias, y finalmente cómo intervinieron los organismos encargados de procesar el delito y cómo se resolvió la problemática. Se utilizan datos proporcionados por la Procuraduría General de la República (PGR), ya que es el órgano que mediante el Ministerio Público (MP) está facultado para iniciar procesos penales a los servidores públicos que incurran en los actos de corrupción catalogados en el Código Penal Federal, para llevarlos ante un juez para establecer las sanciones correspondientes; también se usa información de noticieros y de la red, averiguaciones realizadas por la Auditoría Superior de la

Federación (ASF), y algunas encuestas elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); de igual manera se usan datos proporcionados por Transparencia Internacional (TI), literatura especializada en el tema, pero sobre todo notas informativas de periódicos y revistas.

El ejercicio de diseño del objeto de estudio y metodología se expone en la Tabla 2, en las que se concentran los objetivos, la pregunta de investigación, hipótesis de trabajo y variables a analizar en el estudio.

Por lo dicho anteriormente, en el capítulo tres se responde a las preguntas: ¿cómo se compone la ley anticorrupción en los estados y cómo funcionaron en estos casos? ¿De qué manera se solucionaron? ¿Cuáles fueron las implicaciones políticas? ¿Cuáles son las similitudes y diferencias en estos casos?

La variable central del estudio es la corrupción de funcionarios públicos, específicamente de gobernadores, y se busca la explicación que nos permita responder a las cuestiones elaboradas acerca del fenómeno, a partir de una revisión estatal del marco normativo, acompañado con índices de percepción de la corrupción, los niveles de impunidad, y el desvío de recursos reflejado en la deuda pública.

Tabla 2. Tabla de consistencia

Objetivo general	Objetivos específicos	Pregunta de investigación	Preguntas específicas	Hipótesis general	Hipótesis específicas	Variable dependiente	Variables independientes	Indicadores
Analizar la normatividad en México a nivel subnacional para combatir la corrupción en los funcionarios públicos, y evaluar cómo funcionaron los mecanismos una vez que fueron llevados a la práctica, aplicados a los casos concretos de los gobernadores.	Analizar las normas sobre el combate a la corrupción de los funcionarios públicos en los casos de estudio.	¿Cómo se desarrollaron los casos y cuál es la normatividad para combatir la corrupción en los gobernadores en los estados?	¿Cuál es la normatividad para combatir la corrupción en el nivel subnacional en México?	En los estados en México se cuenta con leyes que son determinantes para combatir la corrupción, sin embargo, en la práctica no se aplican para sancionar actos corruptos y la mayoría de los casos quedan en la impunidad.	Hay presencia de leyes adecuadas para combatir la corrupción en los funcionarios públicos en los estados.	Corrupción de gobernadores	Normatividad	Constitución Política  Código Penal  Comisión especializada anticorrupción  Fiscalía anticorrupción
	Evaluar si dichas leyes tuvieron algún impacto en el combate a la corrupción en el caso de gobernadores.		¿Se aplica la ley para combatir la corrupción de los gobernadores?	Las leyes anticorrupción no funcionan en la práctica.			Contexto	Índices de percepción de la corrupción  Niveles de impunidad  Desvío de recursos (Deuda pública)

Fuente: Elaboración propia

## Capítulo 1

### La corrupción, un déficit para el desarrollo de las naciones democráticas

“Los funcionarios públicos que aceptan sobornos cuantiosos generalmente no lo distribuyen entre los necesitados del país. Usan el dinero para fines personales”

(Michael J. Hersman)

La corrupción ha sido presentada como un fenómeno que existe siempre en las instituciones que componen el sistema político, que está presente no sólo en los sistemas autoritarios, y que no es un fenómeno nuevo. Es justamente en las democracias donde más se ha evidenciado como un problema de carácter político, económico, social y cultural, que impide la estabilidad política y el desarrollo económico. También es en las democracias donde más se han promovido mecanismos para combatirla, y, sin embargo, son las democracias las más vulnerables a la corrupción. De acuerdo con Cepeda (2011) el tema de la corrupción adquirió una particular vigencia desde el momento en que se introdujo un nuevo modelo económico y, en consecuencia, un nuevo modelo político, todo ello como consecuencia del derrumbamiento de los modelos totalitarios y autoritarios. Teóricamente los tópicos que promueve la democracia tratan de erradicar o ir reduciendo los actos corruptos en el sistema.

En los Estados democráticos la corrupción está presente en los distintos niveles en todas las organizaciones. La corrupción obedece a comportamientos relacionados con los individuos que rompen una secuencia normada de actos para gestar bienes y servicios a otros, pero que afectan de manera estructural el funcionamiento de los sistemas democráticos. Como apunta Casar (2016):

La corrupción alcanza el nivel de norma social: de una creencia compartida de que usar el cargo público para beneficiarse a sí mismo, a los familiares o a los amigos es un comportamiento generalizado, esperado y tolerado de una conducta individual.

La corrupción va desde un caso mínimo que involucra a uno o más funcionarios o personas, hasta volverse en un fenómeno generalizado, que distorsiona la vida económica, social, cultural y política de una nación. La corrupción también afecta las relaciones que establecen la sociedad con el Estado, de tal modo que con un acto de corrupción hay violación de la ética, pero también a la ley, ya que los comportamientos de los funcionarios públicos son regulados por pautas fijadas en la normatividad y en la legislación de los Estados y éstas son infringidas.

Por lo tanto, la corrupción está emparentada a un marco normativo, definido por un conjunto de reglas que regulan el comportamiento de las instituciones estatales y de la sociedad, y cuando éstas son transgredidas por uno o algunos individuos se ponen en riesgo la estabilidad y el funcionamiento del Estado. Para Ulloa (1994):

La corrupción es un intercambio consensual que involucra al menos dos partes capaces, una de las cuales ocupa una posición de poder mediante la cual busca beneficiarse, y son conscientes de que están violando las reglas o los valores que sostienen el interés general de un sistema o de una sociedad. Esta definición implica que la corrupción es toda conducta que vulnera las reglas o valores de una sociedad, y no solamente, un delito condenado por una ley vigente.

La corrupción afecta de distintas maneras a las democracias, pero sobre todo detiene su desarrollo económico y amenaza su estabilidad política. En los estudios sobre corrupción se ha planteado con frecuencia que a mayores niveles de corrupción la ciudadanía se dice menos satisfecha con su forma de gobierno (con la democracia), partiendo del supuesto de que la percepción de prácticas ilegales dentro del gobierno genera desconfianza en las instituciones y autoridades. La corrupción se ha mantenido y ha evolucionado a tal grado que en las democracias se promueven medidas gubernamentales para combatirla, asimismo, la corrupción acarrea sanciones administrativas y penales por lo cual existen normas y órganos que se encargan de la prevención, detección y sanción de los actos corruptos, sin embargo, los indicadores no dan muestra que sus niveles bajen.

La corrupción, en todas sus formas de manifestación, se contrapone a todos los valores democráticos, vulnera el imperativo social de la legalidad, y deteriora la riqueza de un país. Los políticos y/o empleados públicos corruptos violentan los derechos que las democracias otorgan a la sociedad, es por eso que la corrupción constituye uno de los grandes obstáculos al desarrollo de los países. La corrupción constituye una amenaza para la democracia, el crecimiento económico y el estado de derecho<sup>1</sup>.

### **1.1. Un acercamiento al tratamiento de la corrupción**

Como se aprecia, la corrupción es un fenómeno que está presente en mayor o menor medida en todos los países, en los estados de carácter autoritario y democráticos, en los estados desarrollados y subdesarrollados, por lo tanto, la corrupción es un fenómeno que altera el orden de las instituciones que componen a los Estados y a sus sociedades, y que afecta directamente al conjunto de reglas del sistema político. Para los países en que “su presencia es una constante,

---

<sup>1</sup> [https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_merida\\_s.pdf](https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_merida_s.pdf)

representa un serio obstáculo, que genera ineficiencia en la administración de los recursos públicos e impacta desfavorablemente en el desarrollo” (Casis, 2014: 1).

Los costos económicos que la corrupción deja en algunos países son motivos de que sus gobiernos pierdan la capacidad de mantener la legitimidad institucional y la gobernabilidad democrática.

En el ámbito económico, diversos estudios señalan que la corrupción lesiona severamente la hacienda pública de las naciones, afecta al mercado y también aleja la inversión (Mendoza, 2000). Según cálculos del Banco Mundial (BM) la corrupción puede reducir la tasa de crecimiento de entre 0.5 a 1.0 puntos de crecimiento anual promedio en un país, también el Fondo Monetario Internacional (FMI) estima que la inversión en los países corruptos es casi 5% menor a diferencia de los que presentan menores índices de corrupción. Datos de la Alta Comisionada de la Organización de la Naciones Unidas (ONU) estiman que de 2000 a 2009 los países en vías de desarrollo perdieron una cantidad aproximada de 8.44 billones de dólares en flujos financieros ilícitos relacionados con la corrupción.<sup>2</sup>

Algunos segmentos de la población son afectados de manera directa por la corrupción, sobre todo los que perciben menos ingresos económicos. Es importante buscar opciones para reducir estos niveles de corrupción porque es un problema que atenta contra las sociedades e instituciones democráticas. Es una amenaza que debilita los valores de la democracia, vuelve inestables las leyes y el desarrollo sostenible.

Los estudios sobre el fenómeno de la corrupción son complejos, comenzando con que no existe una definición legal de la corrupción ni tampoco hay una manera precisa de medirla. En este sentido, Contreras (1998) indica que:

---

<sup>2</sup> Alta Comisionada advierte que la corrupción obstaculiza el goce de los derechos humanos <http://www.cinu.mx/noticias/mundial/alta-comisionada-advierte-que/>

Hablar de corrupción política implica hacer referencia a las prácticas que riñen con la ética y el bien común, las que son hábitos que percibe la sociedad civil entre los responsables de la toma de decisiones, ministros, directores, presidentes de instituciones, diputados, alcaldes, jueces, secretarios, magistrados, cuadros de partidos que utilizan el ejercicio del poder en beneficio personal o particular.

La corrupción consiste en un fenómeno observable no cuantificable, ya que los valores que la producen o la contrarrestan no se pueden medir con claridad. Las fuentes de información más comunes del tema, tanto a nivel académico como político, son principalmente cuatro, las cuales se usan en este estudio: primero, los procesos de corrupción suscitados, que constituyen una fuente importante de análisis, en este estudio serían los casos de algunos gobernadores; en segundo lugar, las distintas fuentes de información que se componen por los periódicos, los noticieros y el internet, que proporcionan gran cantidad de información cronológica al respecto; en tercer lugar, una fuente importante son también las investigaciones y los estudios de caso que han realizado órganos tales como las organizaciones civiles, la academia, los Congresos, la administración pública, los tribunales de control, fiscalías, policía y autoridades fiscales, entre otros; por último, las percepciones que la sociedad tiene sobre la corrupción y su relación con las instituciones del gobierno y sus servidores públicos, que se obtienen mediante sondeos a través de los cuales se busca una aproximación de qué tan apegados o distanciados de la ley actúa la administración pública.

En los estudios sobre corrupción no hay cifras exactas, sin embargo, las encuestas sobre percepción de la corrupción, las encuestas sobre confianza en las instituciones y de niveles de impunidad, aunque con ciertas limitaciones, son hasta ahora la mejor herramienta para visibilizar y tratar el problema; constituyen un instrumento fundamental para la medición de la opinión ciudadana sobre el gobierno y su relación con la corrupción.

Los sondeos e índices demuestran que desde hace tiempo la opinión pública considera que la corrupción es la principal característica que se atribuye al

gobierno, y uno de los principales problemas que aquejan al país, junto a que la mayoría de los actos corruptos no son castigados. Una anomalía que no se queda a nivel de los gobiernos y áreas administrativas del Estado, sino que está presente en las instituciones y colectividades sociales de todo tipo: entidades educativas, entidades no gubernamentales, financieras, empresariales y asociaciones de la sociedad civil.

A pesar de que la corrupción es un producto que se origina en la individualidad, la mayoría de los estudios toman relevancia cuando se evoca al Estado y a sus agentes. Algunas investigaciones señalan que sus causas son económicas e incluso educativas, sin embargo, no se ha logrado establecer una fórmula explicativa única.

La teoría política señala que la corrupción es un problema inherente a la humanidad, mientras que para la economía política es un fenómeno que se desenvuelve en condiciones estructurales del Estado y el mercado. Desde el enfoque de políticas públicas se ha dado principal importancia a la burocracia y sus funciones. Y para la política comparada es una problemática sé que se ubica en todas las instituciones y sociedades, pero que los aspectos y niveles varían, por tanto, el grado de desarrollo económico, político y cultural de los países también lo hacen.

Bajo las líneas que desde la ciencia política se han establecido, el ámbito estatal, y específicamente en la administración pública, la corrupción toma vida como un mal que no sólo está presente en el gobierno, pero es el ámbito con mayor probabilidad de reducirla, y en él ocurre con mayor frecuencia y también donde se toman las decisiones para alcanzar el desarrollo político y económico de las naciones.

En este estudio se consideran las causas, los tipos y los efectos de la corrupción política que se da dentro de la administración pública del Estado

mexicano, y con base en esto poder explicar la corrupción en los gobiernos estatales, ya que, si las reglas lo permiten, habrá corrupción. En este sentido, la variable que más influye para que el fenómeno de la corrupción sea posible es el marco normativo, y algunas de sus consecuencias se pueden apreciar mediante los índices de percepción de la corrupción, los niveles de impunidad y el desvío de recursos reflejado en la deuda pública. Para Transparencia Internacional,<sup>3</sup> la corrupción es “el abuso del poder para beneficio privado que finalmente perjudica a todos [y] que depende de la integridad de las personas en una posición de autoridad”.<sup>4</sup> Entender el uso del poder público por una autoridad es fundamental para comprender que el nivel de corrupción depende del grado de regulación.

En todos los ámbitos la corrupción aparece en mayor o menor medida: en las instituciones sociales y del Estado, pero sobre todo en las administraciones públicas, desde las relaciones simples entre individuos, pero también entre colectividades. Es claro que la corrupción no es un fenómeno que se limita a la administración pública y menos a los funcionarios públicos, sin embargo, el soborno, extorsión, peculado, enriquecimiento ilícito, nepotismo o abuso de poder son términos que frecuentemente están ligados al erario y los funcionarios públicos.

La administración pública es el ámbito donde los servidores públicos efectúan de manera unilateral o en acuerdo con otros funcionarios las decisiones u actos de los cuales obtendrán un beneficio personal o para terceros, haciendo uso de una posición que le otorga ciertos privilegios, malversando fondos, información, documentación o bienes públicos que son de su competencia, razón por la cual tiene acceso a estos. De acuerdo con Valdés (1995), para que la corrupción dentro de la administración pública pueda ocurrir se necesita la presencia de una autoridad o decisor, en este caso un servidor o funcionario público, entendido como el agente con capacidad para tomar decisiones y que debido a su puesto

---

<sup>3</sup> Transparencia Internacional es un órgano no gubernamental internacional de origen alemán que promueve medidas en contra de la corrupción política.

<sup>4</sup> Transparencia Internacional <https://www.transparency.org/>

tiene acceso a ciertos privilegios y deberes los cuales voluntariamente son violados, pero también se necesita la presencia de una o más personas.

La corrupción forma parte de la agenda política porque es una práctica que amenaza la confianza y legitimidad de las instituciones democráticas, así que la lucha en contra de la corrupción presenta uno de los grandes dilemas a los que se enfrentan las democracias modernas. Una tesis sostenida por Torcal y Bargsted (2015) dice que cuanto mayor es el control de la corrupción en un país, mayor es su grado de confianza política en las instituciones. Por esa razón los actos corruptos en los servidores públicos es un tema constante en la academia, en las campañas de candidatos a puestos de elección popular, de líderes de organizaciones, de partidos políticos, de medios de comunicación, del periodismo, de organizaciones gubernamentales, de organizaciones no gubernamentales y de la opinión pública.

Por tanto, el combate a la corrupción ha desatado una serie de estrategias que van del plano local hasta dimensiones internacionales. Dentro de estas últimas, México ha firmado la Convención Interamericana contra la Corrupción (1996), la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (1997) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003). La finalidad de los tratados era promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir la corrupción de manera eficaz, facilitar la cooperación entre países para combatirla y crear organismos encargados de esta tarea.<sup>5</sup>

Dentro de ese marco, algunos países y sus estados emprendieron medidas propias, como la creación o modificación de un marco legal anticorrupción y códigos de ética, regulaciones de los procesos penales, la aplicación de auditorías internas y externas, la presencia de mecanismos de monitoreo y control, así como la instauración de sistemas de denuncias y sanciones, todo con el fin de combatir

---

<sup>5</sup> Convención Para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales [https://www.oecd.org/daf/antibribery/ConvCombatBribery\\_Spanish.pdf](https://www.oecd.org/daf/antibribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf)

la corrupción en los distintos niveles de gobierno, porque la corrupción se volvía un mal presente tanto en el ámbito municipal, estatal y federal.

Los municipios y los estados son instituciones muy cercanas a la sociedad, y son sus gobiernos los responsables de promover el desarrollo de dicha sociedad, con apego a la legalidad. El gobernador representa una parte fundamental del desarrollo económico, social y político de su entidad. Es la figura clave de un estado para combatir la corrupción, sin embargo, en las dos últimas décadas 42 gobernadores o exmandatarios han sido investigados por casos de corrupción; especialmente por desvíos de recursos e incluso por mantener nexos con el crimen organizado.

## **1.2. Corrupción de los servidores en la administración pública**

A pesar de que la corrupción es un tema complejo de abordar, para efectos de este análisis por corrupción se entenderá aquella problemática que sólo es posible dentro de un ámbito público, donde quien comete un acto corrupto está en una posición de poder, y recibe algún tipo de beneficio que no es legal. Desde esta visión, los actos corruptos son cometidos por quienes detentan poder administrativo en espacios institucionalizados y estructurados del Estado.

La categoría de análisis de funcionario público evoca al agente o trabajador que tienen una relación laboral con el Estado y sus dependencias, comprendiendo los que han sido designados o electos para desempeñar actividades o funciones dentro de las instituciones del Estado, en todos sus niveles jerárquicos, incluyendo los municipios, pero especialmente en los gobiernos subnacionales y el Gobierno Federal por ser estos quienes tienen acceso a mayores cantidades de dinero del erario y tener puestos con mayor importancia en la dirigencia. Es el funcionario o servidor público quien puede o no obtener una apropiación indebida de los

recursos al margen de la ley debido a su puesto dentro de la jerarquía orgánica de alguna institución gubernamental.

En este sentido, se puede entender por corrupción como un conjunto de actos mediante los cuales un agente del Estado transgrede compromisos adquiridos con las reglas institucionales con el objetivo de obtener un beneficio ajeno al bien común.

Esta definición de corrupción considera la existencia de un bien público dentro de la administración pública relacionada con el presupuesto, y un mal uso que afecta en última instancia a los ciudadanos. También supone que uno o varios funcionarios o servidores públicos obtienen un beneficio que no necesariamente se limita a beneficios materiales o personales, sino que pueden incluir arbitrariamente a los círculos sociales del corrupto, o bien favorecer a determinada causa u organización.

De acuerdo con Contreras (1998):

La corrupción consiste en un acuerdo inmoral entre un corruptor y un corrupto, que beneficia a ambos en sus propósitos particulares, por encima de la ley en el plano político. La corrupción consiste en el uso del poder público para el logro de beneficios particulares o sectoriales, que no se identifican ni comulgan con el bien común.

Para Sayed y Bruce (1998), consiste “en el mal uso o el abuso del poder público para beneficio personal y privado”.

Para algunos organismos internacionales tales como Transparencia Internacional, “se trata del uso inapropiado del poder público para conseguir un beneficio privado”. Para el Banco Mundial “la corrupción es el abuso de poder público en beneficio propio”.

La Convención Interamericana define a la corrupción:

como el requerimiento, aceptación, ofrecimiento u otorgamiento, directa o indirectamente, de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas. La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero.

Según la definición del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se puede entender como “un acto ilegal que ocurre cuando un servidor público abusa de sus funciones para obtener algún beneficio para sí mismo, sus familiares o amigos”. Puede ser un acto que involucra grandes sumas de dinero y afecta al país en su conjunto, a la legitimidad del gobierno y a las élites del país, así como a pequeña escala o administrativa, la cual se remite a la corrupción más viable: la que experimentan los ciudadanos en su vida diaria cuando interactúan con funcionarios de rango medio o bajo.

La corrupción política es un concepto que en la práctica engloba determinadas conductas que los titulares de los cargos públicos, que son funcionarios o servidores del Estado, pueden ejercer en sus funciones, actuando de acuerdo a lo establecido en la ley o por el contrario violándolas para obtener algún beneficio personal o para terceros. Es importante señalar que para que estos actos puedan ocurrir, se necesita que un cliente o alguna persona que necesita el bien o servicio, forme parte del delito. Las relaciones que se establecen dentro de la administración pública afectan el sistema normativo del Estado porque la corrupción es un fenómeno que se da entre todos los niveles de la administración pública nacional, de manera constante y simultánea.

En palabras de Vázquez (2007), la corrupción necesita

la presencia de una autoridad o de un decisor, quien es el agente con capacidad para tomar decisiones y cuya actividad esté sujeta a determinados tipos de deberes. Éstos se adquieren a través de un acto

contractual por el que alguien acepta asumir un papel dentro del sistema de reglas vigente. Lo característico de la corrupción es que implica la violación de algún deber por parte de un decisor, y por tanto un acto de deslealtad o hasta de traición con respecto al sistema de reglas que tal decisor asumió voluntariamente. Por supuesto, el castigo que merezca dependerá de la calidad moral del sistema de reglas vigentes.

En algunos países como Corea de Norte, China e Indonesia, la corrupción se sanciona con pena de muerte bajo ciertas circunstancias.

Vázquez (2007) también destaca lo siguiente:

Todo acto corrupto requiere, además de un decisor, la intervención de una o más personas. Es un delito participativo en el que una de las partes intenta influir en el comportamiento de la otra a través de promesas, amenazas o prestaciones prohibidas por el sistema de reglas vigente. El objetivo que se persigue es la obtención de un beneficio adicional al que se recibe por el puesto regular que tiene el decisor, es decir, un beneficio extraposicional.

Dicho beneficio sólo puede obtenerlo “violando sus deberes y, por lo tanto, socavando las bases de su propio puesto”, siendo así, esta actividad “tiene siempre un efecto destructivo con respecto al sistema de reglas vigente de la institución” (Vázquez, 2007). Por otro lado, el beneficiario, que puede ser o no el corruptor, es un agente consumidor de bienes y servicios que trata de alcanzar sus objetivos con la máxima utilidad o beneficios posibles. Para Casares (2015), “la mayoría de las veces, para que suceda un acto de corrupción”, sea cual sea, “se necesita de dos partes igualmente responsables para efectuar la transacción: el político o funcionario público que detenta el poder público y lo utiliza para beneficio privado y quien paga en efectivo o en especie por ser beneficiado”.

Siendo así, la corrupción es una fórmula que necesita más de un solo elemento para que pueda funcionar. Si algún elemento falla, cometer actos de corrupción es más difícil y el incentivo para formar parte del delito es menor. Por tanto, las políticas de combate deben de enfocarse a reforzar los marcos normativos, pero a la vez de fomentar una cultura de la legalidad.

### 1.3. Causas de la corrupción en la administración pública

Hay diversas hipótesis sobre el origen de la corrupción en los gobiernos y sus administraciones, pero de acuerdo con el sistema de análisis desarrollado por Klitgaard (2000), puede esperarse que la corrupción dentro de la administración pública tenga sus orígenes relacionados “con el grado de ineficiencia en el cual se desarrolla la actividad de las instituciones, con la discrecionalidad de los funcionarios, con el grado de monopolio sobre los servicios que prestan, con los ingresos que pueden obtenerse en las actividades corruptas”, pero sobre todo “con una baja probabilidad de ser descubierto” y “con unos bajos castigos para las actividades de ese tipo”. Trevijano (2013) coincide con este autor, al señalar que la corrupción está causada mayoritariamente por la falta de control del poder, así como también a la ausencia de separación de poderes, y en menor medida por la discrecionalidad administrativa. Para Hershman (1996) los esquemas de corrupción no sólo suelen ser complicados, sino llevarse a cabo por personas en posiciones de autoridad que no tienen que rendir cuentas por medio de un sistema rutinario de controles.

Dentro de las razones internas de las instituciones del Estado se encuentra la ineficiencia, un elemento que reduce la calidad de los servicios públicos y de la atención en instancias burocráticas gubernamentales, y que por tanto genera incentivos para llegar a un acuerdo extra institucional entre el funcionario y el ciudadano a cambio de la obtención del servicio eficiente. Tanzi (1998) asegura que “la sobre regulación administrativa y la ineficiencia de los procesos pueden hacer a los ciudadanos sentir la necesidad de pagar para acelerar (u obtener) aquello que deben proporcionar los funcionarios por obligación”. Como efectivamente expone el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, uno de cada tres mexicanos realizan pagos a manera de sobornos para acelerar los procesos o trámites, evitar una sanción de las autoridades o recibir un servicio al que tenía derecho, para lo cual se destinaron más de 32.000 millones de pesos

(unos 2.750 millones de dólares) en 2010, frente a los 27.000 millones de pesos registrados en 2007 (unos 2.320 millones de dólares) y de acuerdo al Barómetro de las Américas (2014) México es el cuarto país de América Latina donde más se practica la corrupción.

El soborno es la práctica más común que los ciudadanos ejercen en su relación cotidiana con los funcionarios públicos. Es el tipo de acto corrupto más palpable a bajos niveles, sin embargo, no es el más penado, ni tampoco el que tiene mayor impacto para la confianza a las instituciones y actores gubernamentales debido a que se ha normalizado como la práctica más común en la sociedad.

De acuerdo con Ulloa (1994), “los funcionarios le dan la mayor prioridad al cumplimiento de los requisitos ordenados por las normas que al cumplimiento de su verdadera responsabilidad, es decir, al logro de unos objetivos de gestión”. Dado que no existe un control eficaz, estas acciones no suelen ser sancionadas. En la medida en que esta situación se extiende, los grados de corrupción se intensifican y regulan. Según el mismo autor, los mecanismos de rendición de cuentas y la responsabilidad de los gobernantes, son “una oportunidad para una eficaz fiscalización y una herramienta poderosa para el control de la corrupción”.

En este sentido hay marcos legales en algunas entidades federativas que han adoptado medidas más rígidas que otras. Se puede hablar de marcos legales rígidos y de otros más blandos con el delito.

Klitgaard (2000) señala que los marcos legales pueden generar una sobre regulación o carecer de regulación, y que, con esto, se puede crear corrupción o combatirla. Desde la visión del autor es importante que los Estados corrijan los sistemas para que haya menos monopolios, igualmente discrecionalidad ilimitada y más transparencia. La fórmula que propone para explicar cómo funciona la corrupción, es:  $C=M+D-A$ , en la cual la corrupción es el

producto de un mayor grado de monopolio de las políticas administrativas del Estado (M) y de la discrecionalidad de los servidores públicos (D) y finalmente de una menor rendición de cuentas (A), que son los mecanismos de control legal presentes en los marcos normativos de los estados a modo de transparencia, acceso a la información, informes periódicos, fiscalización, participación ciudadana, entre otros dispositivos que funcionen como formas de control para los funcionarios públicos. Es este último aspecto es el espacio más amplio donde se pueden crear o modificar las leyes u órganos.

Desde este punto de vista, la corrupción en los Estados se combate aumentando los mecanismos normativos e institucionales de rendición de cuentas contra la corrupción para reducir la discrecionalidad en los funcionarios, y creando órganos con la suficiente autonomía e imparcialidad que cumplan con la función de vigilancia para que garanticen el adecuado funcionamiento de las instituciones y sus agentes de acuerdo a lo que señalen sus leyes federales y estatales. Bajo esta misma línea, los marcos normativos flexibles generan mayor espacio para que la corrupción se siga reproduciendo, y al revés, la presencia de reglas del juego más rígidas propicia menor discrecionalidad de los funcionarios públicos y generan menores espacios para actos corruptos. Hersman (1996) señala que el delito de corrupción es difícil de investigar, y el hecho se hace más difícil si la autoridad e independencia de jueces, fiscales e investigadores no está garantizada, por lo tanto, dictar leyes o reglas resulta una tarea inútil. Dicho de otro modo, la corrupción se desarraiga sólo por medio de una aplicación efectiva de la ley.

La aplicación efectiva de la ley implica que la creación de órganos y/o leyes va acompañada de mecanismos de aplicación de sanciones que tengan el poder y autonomía que impida que puedan ser influenciados para dictaminar sentencias claras.

Maravall (2003) señala que “un mal desempeño de los mecanismos de control del poder político conduce a serios problemas para una democracia, tales como la corrupción o la arbitrariedad en las decisiones públicas”. El autor también ha planteado la necesidad de reformas adicionales que ayuden a eliminar la discrecionalidad y complicidad de los funcionarios públicos, creando o modificando leyes que permitan mejorar los mecanismos de rendición de cuentas.

Por otro lado, la existencia de un monopolio público se presta para la proliferación de corrupción. El hecho que un solo órgano tenga todas las concesiones sobre políticas específicas origina que se apropien todo lo relacionado con dicho programa sin que su decisión sea cuestionada, y aunado a la falta de independencia de otros órganos que lo puedan vigilar y castigar, lo vuelve prácticamente invulnerable.

Sin embargo, la introducción de competencia en la prestación de servicios, ya sea mediante unidades públicas o privadas, no siempre diluye las posibilidades de cometer actos corruptos, como ha sido el caso de los cuerpos policiales mexicanos, quienes atienden la seguridad pública de manera concurrente, y que, a pesar de varias reformas, suelen ser la institución peor calificada.

Como señala Dresser (2012),

es obvio que la corrupción tiene costos y el país los paga, es claro que la corrupción debe ser combatida y castigada, pero es un síntoma de males más complejos y más difíciles de curar: instituciones débiles y una rendición de cuentas inexistente.

La corrupción data de una larga vida en el sistema político mexicano, y al paso de los años, a pesar de la alternancia tanto en el gobierno federal como en los estados, ha dañado a todos los componentes del sistema judicial, a tal grado de no haber justicia.

#### 1.4. Tipología de la corrupción en la administración pública

Las modalidades en las que se puede practicar corrupción son diversas, sin embargo, los tipos más comunes dentro de la administración pública están relacionados con el mal uso del dinero del erario, generalmente los actos corruptos se describen como delitos financieros. La corrupción permite que cuantiosas sumas de dinero sean malversadas por funcionarios públicos con fines distintos a los establecidos en los diferentes programas del gobierno, manipulando fondos que son destinados para bienes públicos. En otras palabras, todos los Estados comparten que sus funcionarios públicos emplean de manera ilícita el recurso público, que va desde la manera en que obtienen los ingresos y cómo se gasta, pero no todos los estados lo enfrentan de la misma manera.

Tabla 3. Tipos de corrupción en la administración pública	
Cohecho	Obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones de su labor como servidor público.
Peculado	Apropiaciones de recursos públicos
Desvío de Recursos	Desviar recursos públicos para un destino distinto del que estaban previstos según la ley o norma
Utilización de información indebida	Utilización de información privilegiada para incrementar su patrimonio.
Abuso de funciones	Servidor público que se extralimite en sus funciones para generar un beneficio adicional.
Actuación bajo conflicto de interés	Servidor público que intervenga en asuntos en los que tenga un interés privado.
Contratación indebida	Autorizar la contratación de alguien que está inhabilitado o impedido de realizar esa función.
Ocultar enriquecimiento o conflicto de interés	Omitir información o mentir en sus declaraciones.
Tráfico de influencias	Servidor público que utilice su cargo para inducir una conducta indebida de otro.
Encubrimiento	Ocultar actos u omisiones que constituyan faltas administrativas.
Desacato	Retrasar, obstruir o mentir en las investigaciones de la autoridad fiscalizadora o la autoridad judicial.
Obstrucción de justicia	Impedir el proceso de investigación o sanción de faltas administrativas. También se considera obstrucción de justicia cuando se revele la identidad de un denunciante anónimo.
Soborno	El particular que ofrezca un beneficio a algún servidor público para que realice o se abstenga de hacer un acto relacionado a sus funciones.
Participación Ilícita	Participar en procedimientos administrativos aun cuando esté inhabilitado.
Utilización de información falsa	Presentar información falsa o alterada para simular el cumplimiento de requisitos.
Colusión	Acordar arreglos entre competidores o particulares que generen un beneficio indebido en contrataciones públicas
Fuente: Ley General de Responsabilidades Administrativas	

Los tipos más comunes de corrupción son los siguientes: peculado o desvíos de recursos, colusión, discreción o complicidad, nepotismo, tráfico de influencia, enriquecimiento ilícito u oculto, abuso de funciones, soborno, obstrucción de la justicia y uso ilegal de información. También se ha agregado relaciones o nexos con el crimen organizado. La anterior tabla (Tabla 3) contiene a grandes rasgos la descripción de cada uno, de acuerdo con la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

### **1.5. Efectos de la corrupción**

La corrupción de los funcionarios públicos afecta negativamente el crecimiento económico; a los sectores que brindan servicios básicos a la sociedad, como la salud, seguridad, el empleo, la educación, y también afecta la estabilidad política de los gobiernos; la confianza hacia las instituciones, la gobernabilidad, los valores morales y éticos que se promueven, y esto es porque la corrupción en la administración hace uso de fondos públicos para causas distintas a las programadas y al no materializarse se crea un ambiente de inconformidad y de falta de credibilidad hacia las instituciones. La corrupción en ese sentido está presente en unas o todas las facetas de las políticas públicas, que desde la planeación hasta la implementación evade la ley, que no se castiga e impide la retroalimentación, afectando los intereses colectivos de las sociedades. No todas las políticas son de interés general, pero las que la corrupción afecta están más relacionadas con colectividades.

La corrupción en los servidores públicos, según Arana (1993), crea un ambiente de incompetencia en el servicio público, sin importar cuál sea el puesto que ocupe en la administración pública. La corrupción en los servidores públicos genera pérdidas de recursos en los Estados y afecta las actividades económicas en el corto y largo plazo, trastornando negativamente los indicadores financieros y generando un clima de mayor incertidumbre política.

En el ámbito económico, existe “una correlación positiva entre corrupción y el tamaño del gasto en relación con el PIB” (LaPalombara, 1994), lo cual indica que las administraciones con gastos excesivos pueden generar mayores niveles de corrupción. La Porta (1999) realizó un estudio bajo la misma lógica, pero con el total de subsidios y transferencias del gobierno. Sin embargo, otros autores como Ackerman (1999) y Elliot (1999) consideran que es más factible que la corrupción esté relacionada con ciertos tipos de gastos, más que con su magnitud.

De tal modo, como asevera Kaufmann (1997), la corrupción disminuye la inversión, tanto interna como externa; reduce también los ingresos tributarios y afecta por tanto el gasto social. Por consiguiente, “empeora la distribución del ingreso y distrae recursos que se podrían destinar a reducir la pobreza”.

## Capítulo 2

### La corrupción en México: una práctica en aumento

“En mi país los políticos no le dan importancia a robar. Ellos son ricos y el país es pobre, y sin embargo no dejan de saquearlo”  
(Malala Yousafzai)

Para tratar de entender las causas de la corrupción se han buscado explicaciones desde la economía; suponiendo que hay una relación entre desarrollo económico y corrupción, se han realizado diversos estudios que señalan las implicaciones económicas que la corrupción tiene para los países. En un estudio realizado por Paulus y Kristoufek (2015), en el que usan datos de Transparencia Internacional y del Banco Mundial que van desde 1996 a 2014, se sostiene que existe una correlación entre la corrupción y otras medidas de corte económico y social. Los resultados demuestran que los países con menores índices de corrupción son también aquellos en los que el PIB es superior. De acuerdo a estas dos variables, los resultados arrojan cuatro grupos de países distintos: en el primer grupo se encuentran los países desarrollados como Estados Unidos, Reino Unido, países de Europa occidental, Japón, Australia, Nueva Zelanda, Singapur, entre otros. Su índice medio de corrupción es bajo, 83 puntos, con un Producto Interno Bruto (PIB) per cápita medio de 52,138 dólares. Es el grupo de los países menos corruptos compuesto por los países más desarrollados en todos los continentes.

El segundo grupo está compuesto por varios países europeos, entre ellos Malta, Eslovenia, Chipre, España y Portugal. Contiene varios países africanos, como Botswana, y algunos países exportadores de petróleo como Omán y Kuwait. Este grupo tiene niveles más altos de corrupción con una puntuación media de 59 y un PIB per cápita medio de 23,521 dólares.

El siguiente grupo es más corrupto, con una puntuación media de 41, y menos rico con un PIB per cápita de 9,751 dólares. Entre estos países se encuentran algunos miembros del este de Europa como la República Checa, Polonia y Letonia. Incluye la mayoría de los países del norte de África, como Marruecos, Egipto y Túnez. Grecia e Italia también forman parte.

El último grupo es el más numeroso, pero también es el más corrupto y el menos rico, con un PIB per cápita medio de 3,888 dólares, contiene 60 países con una puntuación media de 24 en percepción de la corrupción. Los países que lo conforman son Bulgaria, Rumanía, Rusia, Bielorrusia, Moldavia, Ucrania, China, India y también muchos países africanos, asiáticos y algunos latinoamericanos, entre los cuales se encuentra México. Dentro de esta categoría también se incluyen algunos regímenes autoritarios, como Siria, Irán, Corea del Norte, sólo por mencionar a algunos. La Tabla 4 contiene la lista de países por grupo.

El estudio afirma una correlación positiva entre la percepción de corrupción y la riqueza del país. Aunque hay presencia de casos atípicos, tal es el caso de Kuwait, quien según el World Bank (2014) es uno de los países con los mayores PIB per cápita (\$43,593.70 USD) y su calificación alcanza sólo los 49 puntos en el IPC, casos contrarios se encuentran Uruguay o Chile que tiene 74 y 70 puntos en el IPC, respectivamente, y sus ingresos no superan los ingresos de países como España, quien tiene mayor ingreso, pero es percibido como más corrupto. De acuerdo con los resultados del estudio: el índice de corrupción responde de manera cercana al índice económico medido mediante el producto interior bruto per cápita, lo que conlleva a que menor corrupción acarrea a mayores grados de

desarrollo o, por el contrario, mayores grados de desarrollo causan menor corrupción.

Tabla 4. Países en grupo según la relación entre ingresos anuales del PIB y los índices de percepción de la corrupción en el mundo 1996-2014

Grupo 1				
Australia	Austria	Bélgica	Canadá	Chile
Dinamarca	Finlandia	Francia	Alemania	Hong Kong
Irlanda	Japón	Luxemburgo	Países Bajos	Nueva Zelanda
Noruega	Singapur	Suecia	Suiza	Emiratos Árabes Unidos
Reino Unido	Estados Unidos			
Grupo 2				
Bahamas	Bahréin	Barbados	Botswana	Chipre
Estonia	Israel	Kuwait	Malta	Omán
Portugal	Eslovenia	España	Taiwán	Uruguay
Grupo 3				
Albania	Azerbaiyán	Bangladesh	Bielorrusia	Bolivia
Brasil	Bulgaria	Burkina Faso	Birmania	Camerún
China	Colombia	Cuba	República Dominicana	Ecuador
Etiopía	Fiji	Georgia	Guinea	Guyana
Haití	Honduras	India	Indonesia	Irán
Costa de Marfil	Kenia	Laos	Líbano	Lesoto
Libia	Madagascar	Malawi	Malí	Mauritania
Moldova	Mozambique	Nepal	Nicaragua	Níger
Nigeria	Corea del norte	Pakistán	Paraguay	Perú
Filipinas	República del Congo	Rumania	Rusia	Suriname
Suazilandia	Siria	Tanzania	Turquía	Uganda
Ucrania	Venezuela	Vietnam	Yemen	Zimbabue
Grupo 4				
Argelia	Argentina	Armenia	Belice	Benín
Cabo Verde	Costa Rica	Croacia	República Checa	Egipto
El Salvador	Gabón	Ghana	Grecia	Guatemala
Hungría	Italia	Jamaica	Jordania	Letonia
Lituania	Malasia	<b>México</b>	Mongolia	Marruecos
Panamá	Polonia	Arabia Saudí	Senegal	Eslovaquia
Sudáfrica	Corea del sur	Sri Lanka	Tailandia	Trinidad y Tobago
Túnez	Zambia			

Fuente: Physica A: Statistical Mechanics and Its Applications

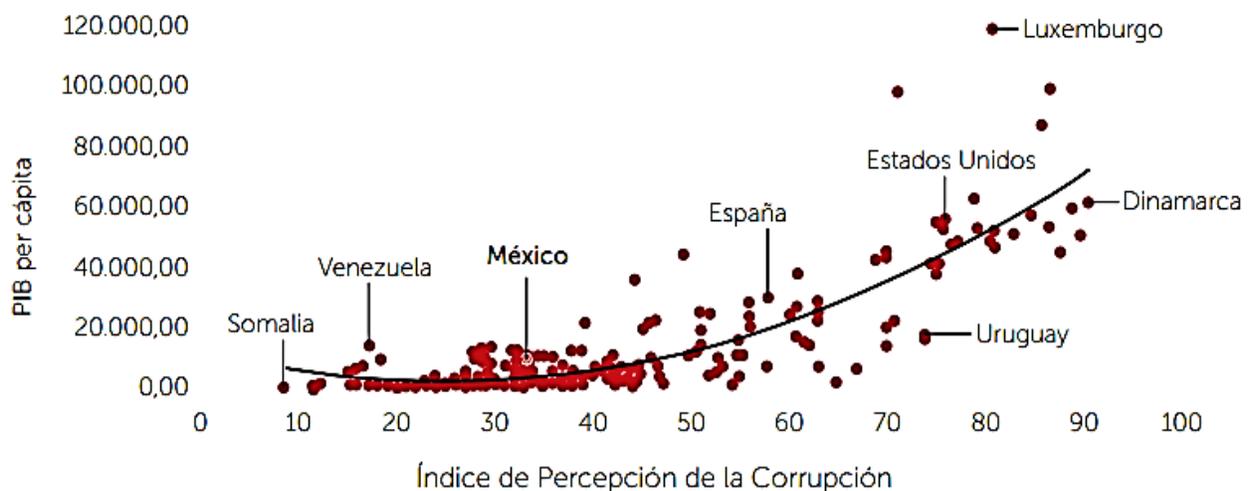
En un estudio realizado para el caso mexicano, Casar (2015) elabora una agrupación bajo la misma lógica, en el que si bien, también reconoce que hay excepciones porque algunos países no responden a esta fórmula, hay una

relación entre el ingreso per cápita de los países y el grado de corrupción, como se nota en la gráfica 1, la mayoría de los países se concentran en un rango de 20 a 40 puntos del Índice de Percepción de la Corrupción y en menos de \$20,000,00 del ingreso per cápita, en los cuales se encuentra México. Mientras que los países como Luxemburgo, Dinamarca y Estados Unidos son países que tienen los mejores ingresos y los mejores calificados en percepción de la corrupción. La oposición a estos países es Somalia, uno de los países con menores ingresos y con más altos índices de corrupción.

En la gráfica también se puede observar como Luxemburgo es el país con mayores ingresos per cápita, sin embargo, Dinamarca tiene una mejor puntuación en los Índices de percepción de la Corrupción (IPC), aunque sus ingresos sean menores.

De acuerdo con estos resultados, la investigadora establece cinco agrupaciones, donde los países con mayores ingresos en el PIB per cápita son aquellos que también presentan menores Índices de Percepción de Corrupción. De tal modo que los países más pobres también son los más corruptos y viceversa.

Gráfica 1. Relación entre PIB per cápita e Índice de Percepción de la Corrupción



Fuente: María Amparo Casar (2015). México: anatomía de la corrupción

Es importante destacar que la cantidad de países que accede a una mejor puntuación en el IPC y que históricamente han generado un mayor PIB per cápita, es baja. Los países más pobres y más corruptos son más. Sobresale también que la mayoría de los países latinoamericanos comparten en promedio que sus ingresos son bajos y que son calificados por sus ciudadanos como corruptos.

Por otro lado, los estudios realizados por Transparencia Intencional, denominados Índice de la Percepción de la Corrupción, el cual se aplica en 172 países, arrojan como resultado que México ocupaba uno de los primeros lugares en el mundo con mayor presencia de corrupción. Éste índice clasifica a los países otorgándoles cero a aquellos con altos niveles de percepción de corrupción y cien a los que tienen niveles muy bajos, en función a lo que percibe la sociedad sobre sus gobiernos y sus funciones. De acuerdo con estos datos en el mundo, África, América Latina y Asia son los continentes o bloques con peor reputación en el IPC.

México desde 1995 a 2014 ha fluctuado entre los 27 y 35 puntos en el Índice de Percepción de la Corrupción con un promedio de 33 puntos durante este periodo. Su puntuación ha sufrido muy pocos cambios al pasar de los años, pero fue en 1997 cuando alcanzó su máximo histórico de acuerdo con los parámetros establecidos de esta organización, con una puntuación de 27, periodo de inestabilidad económica en México, durante el gobierno de Ernesto Zedillo del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Lo que deja entrever que la satisfacción y aprecio de la democracia están relacionados con el desempeño de la economía nacional. La mejor puntuación que México ha tenido fue durante 2001, con 37 puntos, diez puntos de diferencia a su nivel más bajo, justo después de la alternancia en el poder ejecutivo. Sin embargo, después de este año la puntuación para México se ha mantenido.

En la Tabla 5 se aprecia un recuento histórico del índice de corrupción nacional y la posición de México en el mundo. De acuerdo con estos datos la

sociedad mexicana considera que conforme pasa el tiempo hay más corrupción o que por lo menos de un año a otro se mantiene, pero no disminuye.

**Tabla 5. Índices de corrupción en México de 1995 a 2015**

Fecha	Ranking de la Corrupción	Índice de Corrupción
1995	32°	32
1996	38°	33
1997	47°	27
1998	55°	33
1999	58°	34
2000	59°	33
2001	51°	37
2002	57°	36
2003	64°	36
2004	64°	30
2005	65°	35
2006	70°	33
2007	72°	35
2008	72°	30
2009	89°	33
2010	98°	31
2011	100°	30
2012	105°	34
2013	106°	35
2014	103°	35
2015	95°	35

Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Internacional

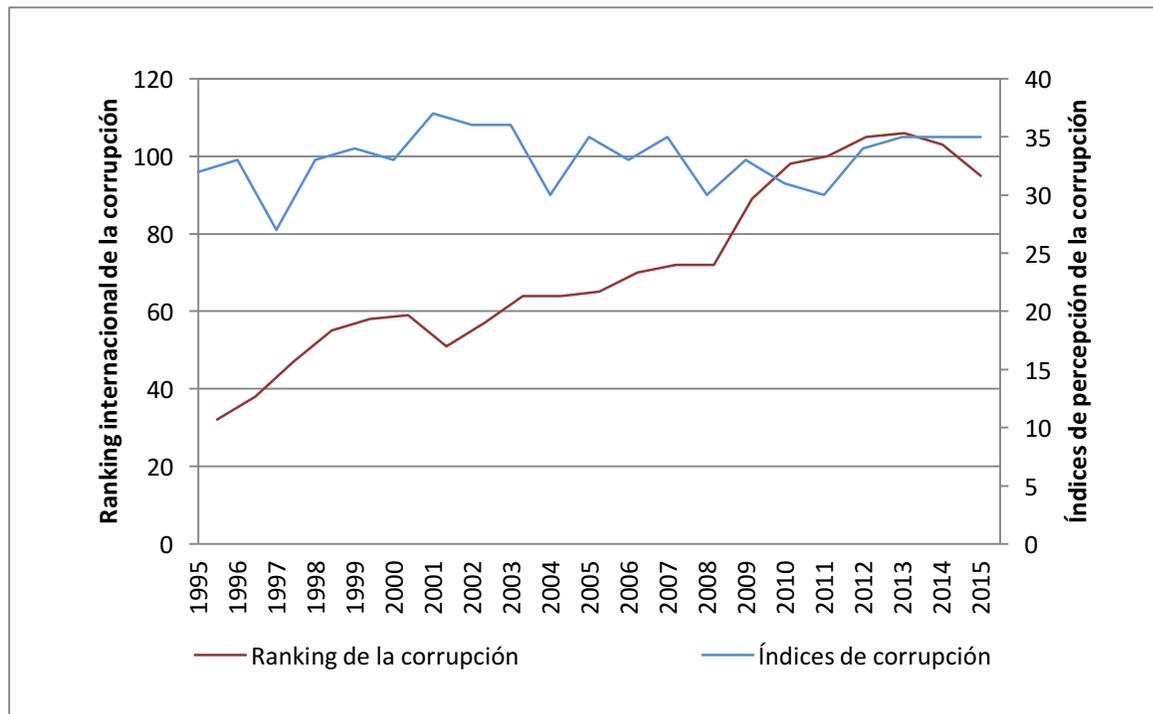
En esta clasificación internacional México se encuentra situado en la posición número 95 en 2015 de los 167 países de la clasificación, luego de que sus habitantes creen que existe mucha corrupción en el sector público.<sup>6</sup> Lo que significa que México no sólo retrocedió, sino que cayó drásticamente en la clasificación internacional, al ir del puesto 32 al 95 en tan sólo 20 años, alcanzando su peor posición, la 106 en 2013.

Desde una perspectiva la tendencia tanto de IPC como de la posición internacional de México han ido subiendo, lo que indica que desde 1996 a 2015

<sup>6</sup> <http://www.datosmacro.com/estado/indice-percepcion-corrupcion>

México es calificado cada vez peor, como se aprecia en la Gráfica 2. Siendo la posición internacional la que más se ha desplazado.

Gráfica 2. Relación entre posición internacional e índices de percepción de la corrupción en México



Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Internacional 1995-2015

Se observa como la posición internacional comienza en el lugar 38 pero va aumentando constantemente sin detenerse hasta 2015. Mientras que el IPC siempre fluctúa entre 27 y 37 puntos.

Se considera que la corrupción recubre en distintos niveles todas las instituciones en México y los estudios realizados han demostrado que, a pesar de no ser un problema exclusivo del sector público, los partidos políticos, la policía, el sistema judicial y los funcionarios públicos son los peores calificados. De acuerdo al

Barómetro Global de la Corrupción, estas figuras a consideración de la sociedad son las más corruptas. Y los empresarios por el lado del sector privado.

Dentro de la lista de instituciones afectadas por la corrupción se encuentra a los funcionarios o servidores públicos, pero también a las instituciones encargadas de prevenir, detectar, comprobar y castigar los actos de corrupción. Es decir, la sociedad mexicana considera que la corrupción es un mal estructural, tal y como queda comprobado en el Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México (INE, 2014: 17) los ciudadanos no creen en el aparato de justicia nacional y las normas que lo rigen, ya que lo ven como una red de corrupción e impunidad.

La impunidad impera en las instituciones gubernamentales y cuando los funcionarios públicos, principalmente gobernadores, cometen un acto de corrupción considerado como delito, no hay castigo. En la práctica las leyes anticorrupción no funcionan, porque hay un ambiente de arbitrariedad en los procesos penales. La corrupción y la impunidad son los componentes para que el sistema de mecanismos anti corrupción no logre altas tasas de éxito ya que la mayoría de los casos denunciados carecen de debidos procesos, dicho de otra manera, que no haya castigos efectivos por distintas razones hace que los políticos y/o agentes del Estado tengan incentivos para formar parte de delito al no haber consecuencias al violar la ley.

En concordancia, Casar (2015) señala que “aquellos países con niveles de percepción de la corrupción más elevados son también los que tienen instituciones políticas y jurídicas más débiles y las que experimentan menor aceptación de las mismas”. En México, las instituciones encargadas de impartir justicia, principalmente los cuerpos policiales, han sido las más afectadas precisamente por el ambiente de impunidad e injusticia del que forman parte.

La Tabla 6 recoge los resultados de las encuestas realizadas de 2004 a 2013, donde se demuestra el impacto que tiene la corrupción en distintos sectores e instituciones en México.

Tabla 6. Impacto de la corrupción en diferentes sectores e instituciones en México, (2004-2013)												
Años	Partidos Políticos	Parlamento/ Poder político	Policía	Empresas/ Sector Privado	Medios de comunicación	Funcionarios públicos	Sistema judicial	ONG'S	Organismos religiosos	Ejército	Sistema educativo	Servicios de Salud
<b>2004*</b>	<b>4.5</b>	4.2	<b>4.5</b>	3.7	3.6	3.7	4.3	3.3	3.1	3.2	3.4	3.5
<b>2005**</b>	<b>4.7</b>	4.4	<b>4.7</b>	3.5	3.3	3.6	<b>4.5</b>	3.3	2.9	3.1	3.1	3.2
<b>2006***</b>	4.4	4.3	<b>4.5</b>	3.7	3.5	3.5	4.2	3.1	2.1	3.2	3.2	3.0
<b>2010</b>	4.4	4.2	4.4	3.3	3.2	4.2	4.3	3.0	3.0	2.9	2.9	-
<b>2013</b>	<b>4.6</b>	4.3	<b>4.6</b>	3.5	3.6	<b>4.5</b>	4.3	3.2	3.1	3.2	3.3	3.2

¿En qué medida percibe usted que los siguientes sectores se ven afectados en su país por la corrupción? (1: nada corrupto... 5: muy corrupto)

En la encuesta realizada por el Barómetro Global de la Corrupción 2004 se incluían también: registros y permisos con una puntuación de 3.8, aduanas con 3.6 en puntuación e impuestos con 3.6 puntos.

\* En la encuesta realizada por el Barómetro Global de la Corrupción 2005 se incluía una calificación de 3.9 para las autoridades fiscales, aduanas con 4.2 puntos y 4.0 puntos en servicios de registros y permisos.

\*\* En la encuesta realizada por el Barómetro Global de la Corrupción 2006 se agregaron: hacienda que obtuvo 3.8 y en servicio de registro y permisos 3.9 puntos.

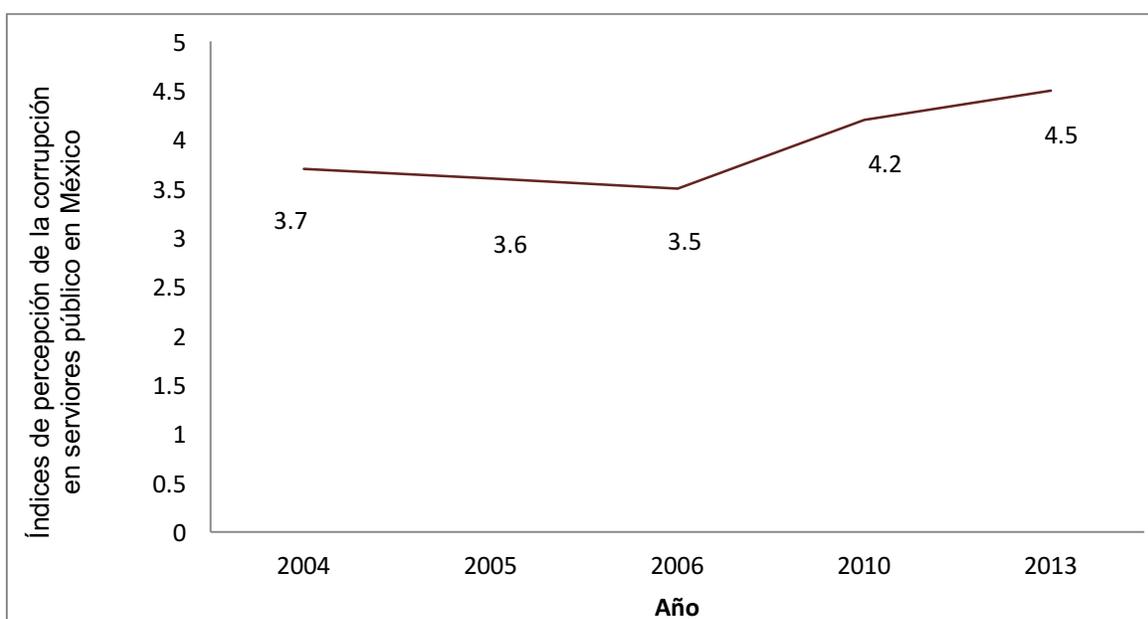
Fuente: Barómetro Global de la Corrupción (Las cifras son ponderadas)

Un dato que resulta relevante es que partidos políticos, policía, funcionarios públicos y el sistema judicial, a consideración de la población no sólo son las instituciones con menor grado de credibilidad y más corruptas en México, sino en todo América Latina.

De acuerdo con los resultados de las encuestas realizadas por el Barómetro Global de la Corrupción, de 2004 a 2013 los funcionarios públicos han promediado 3.9 puntos, su calificación ha ido aumentando en cada encuesta con 3.7 en 2004 a 4.5 en 2013, al pasar de ser considerados corruptos a muy corruptos. En promedio sólo los policías y los partidos políticos están más desacreditados que estos, sin embargo, los funcionarios públicos han sido la institución que más se ha desplazado al perder 0.8 puntos en la calificación. Situación que se puede apreciar

en la Gráfica 3, con una clara tendencia al alza en el grado de percepción de la corrupción. Lo que se puede interpretar como que los funcionarios públicos se han visto implicados en más actos corruptos por números de habitantes, y que conforme pasa el tiempo la corrupción de los servidores aumenta año con año. El Índice de Estado de Derecho, del World Justice Project, de 2014, ubica a México en la lista de los veinte países con servidores públicos más corruptos.

Gráfica 3. Percepción en la corrupción de los funcionarios públicos en México (2004-2013)



Fuente: Elaboración propia con datos del Barómetro Global de la Corrupción

En otro estudio realizado por el INEGI a través de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) elaboradas en 2011, 2013 y 2015 coinciden en señalar que la figura de los funcionarios públicos ha sido de las figuras más relacionadas con la corrupción. Y que, junto a esto, el sistema de justicia nacional también es de las instituciones más afectadas porque los mexicanos no confían en las policías, en los ministerios públicos, tampoco en las procuradurías ni en los jueces y magistrados ni en los funcionarios de los distintos niveles de gobierno, sobre todo en los gobiernos de los estados. Los gobiernos de las entidades

federativas han sido los más criticados y en los que menos se ha depositado confianza.

**Tabla 7. Percepción de la corrupción en sectores e instituciones públicas**

Institución	2011(%)	2013(%)	2015 (%)
Policía	91.8	89.7	90.0
Partidos políticos	88.6	84.4	89.0
Ministerio público	81.8	78.4	79.0
Gobiernos estatales		77.2	81.0
Diputados y senadores	50.0	77.0	81.0
Gobierno municipales		75.8	80.0
Gobierno federal		75.6	81.0
Instituciones electorales		66.5	70.0
Sindicatos		66.4	66.0
Jueces y magistrados		65.0	68.0
Empresarios	64.7	63.5	67.0
Medios de comunicación		62.3	68.0
Hospitales públicos	40.3	43.6	48.0
Universidades públicas	38.2	42.0	47.0
Escuelas públicas	35.8	37.2	43.0
Ejército y Marina	47.9*	33.9	40.0
Instituciones religiosas	29.1	29.4	40.0
Compañeros de trabajo		26.5	30.0
Vecinos		19.6	23.0
Familiares		17.5	19.0
Comisión de derechos humanos			40.0

\*En la encuesta de 2011 la opción Ejército y Marina se realizaron por separado. También los espacios vacíos no fueron considerados en el año de dicha encuesta

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCIG

Por otra parte, son las instituciones religiosas junto al ejército y la marina, los menos afectados por los Índices de Percepción de Corrupción, asimismo, los mexicanos consideran que la familia, los vecinos y compañeros de trabajo son menos corruptos que cualquier otra institución o sector. En la Tabla 7 se puede observar como los resultados han variado muy poco a pesar de todas las medidas y campañas que el gobierno mexicano ha realizado, especialmente durante los gobiernos de alternancia.

Como se puede valorar, la percepción sobre la corrupción particularmente en los funcionarios públicos, es que crece conforme pasa el tiempo, posicionándose como uno de los principales problemas que aquejan al país, lo que ha creado un

ambiente de desconfianza hacia la forma de gobierno ya que la sociedad considera que los funcionarios públicos no cumplen con la ley y que el sistema de justicia no castiga los actos corruptos y la mayoría de estos quedan en la impunidad.

## **2.1. Cómo se ha legislado para combatir la corrupción en los funcionarios públicos en México**

En México las medidas más destacadas para el combate a la corrupción han sido la creación o modificación de algunas leyes u órganos; entre las medidas que se han adoptado destaca la creación de una entidad de fiscalización superior de la federación que tenga a su cargo la cuenta pública. En México se da a través de la denominada Auditoría Superior de la Federación (ASF), la cual tiene la función de controlar la aplicación de los recursos del erario. El control de tal órgano va desde el manejo y la vigilancia de los ingresos y egresos, así como también fiscalizar los recursos federales que son asignados a los estados y a los municipios.

En el plano estatal, la contraloría u órganos fiscalizadores de los estados, son un sistema de control, que regula el funcionamiento de la administración pública local, con la finalidad de examinar, verificar y evaluar el cumplimiento de los programas de las instituciones del Estado y la utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos.

También otra medida importante fue la creación de la Secretaría de la Función Pública, la cual vigila que los funcionarios o servidores públicos realicen sus funciones de acuerdo a las reglas establecidas dentro de las instituciones gubernamentales. También se han creado órganos a nivel estatal y municipal que realizan las mismas funciones, las denominadas contralorías.

Por otro lado, también se han estipulado una serie de ordenamientos dentro del marco normativo federal y de los estados, para regular las funciones de la administración pública mediante mecanismos que permitan garantizar cierta profesionalización de los servidores públicos; tener un control de los ingresos y egresos públicos a nivel federal y en las entidades federativas, y evaluar el desempeño o los resultados de la administración pública. Cada estado cuenta con sus propias instituciones y normatividad; códigos en la forma de seleccionar al funcionario público, señalar sus responsabilidades, normas de conductas y castigos; también leyes de presupuesto y responsabilidades hacendarias y sus sistemas de evaluación, entre los más comunes. Los municipios también han generado sus propios sistemas de contratación, control del presupuesto y de vigilancia de responsabilidades de funcionarios. Sólo que una problemática a la que se han enfrentado los gobiernos municipales es que con mayor frecuencia los nombramientos del personal están sujetos a negociaciones de corte económico y político.

Se han creado diversas medidas y órganos de rendición de cuentas: transparencia, acceso a la información, fiscalización y responsabilidades. También el Estado mexicano y algunos de sus entidades federativas han creado normas o han legislado para establecer medidas relacionadas con la evaluación del desempeño de los programas y políticas públicas.

La siguiente Tabla (Tabla 8) contiene a grandes rasgos los avances en leyes y órganos más importantes en el combate a la corrupción en el caso mexicano:

Tabla 8. Leyes y órganos para el combate a la corrupción en México	
Institución o leyes anticorrupción.	Año de creación
Secretaría de la Contraloría General de la Federación	1982
La Secretaría de la Función Pública	1983
Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo	1994
Auditoría Superior de la Federación	1999
Código de Mejores Prácticas Corporativas	1999
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	2000
Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la ley de Obras Públicas y Servicios	2000
Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	2002
Instituto Federal de Acceso a la Información	2002
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	2002
Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	2003
Secretaría de la Función Pública	2003
Normas de Información Financiera	2004
Ley del Mercado de Valores	2006
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	2006
Sistema de Evaluación del Desempeño	2007
Ley General de Contabilidad Gubernamental	2008
Normas de Revisión de Control de Calidad	2010
Ley Federal de Anticorrupción en Contrataciones Públicas	2012
Normas Internacionales de Auditoría	2012
Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones de Recursos de Procedencia Ilícita	2013
Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción de la PGR	2014
Sistema Nacional Anticorrupción	2015
Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	2015
La ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación	2016
Fuente: Elaboración propia con datos de Eguía Casis (2014) y Amparo Casar (2015)	

México ha adoptado medidas pertinentes en materia anticorrupción, sin embargo, como se ha visto, la percepción que tiene la sociedad acerca de la relación entre administración pública y corrupción no han mejorado, tampoco los índices de impunidad demuestran que haya sanciones efectivas para los funcionarios que infringen las leyes. Como bien señala Carbonell (2004), “la impunidad es generada y amparada por la corrupción de los distintos agentes involucrados”.

## **2.2. Cómo han funcionado las leyes para combatir la corrupción en funcionarios públicos en México; la impunidad también aumenta**

La impunidad guarda una estrecha relación con la corrupción y es que en un sentido estricto la impunidad se refiere a que los delitos cometidos no son sancionados por una u otra causa.

Para Ambos (1997), “en términos generales esta puede ser entendida como la ausencia de pena, la no punibilidad, o ausencia de castigo, los cuales son una clara oposición a los conceptos ampliamente conocidos de impunidad, imputabilidad e inmunidad”. Aunque para Escobedo (2013) el término impunidad sugiere, más que la ausencia de castigo, la relación que guarda con el estado de derecho y la eficacia de los órganos judiciales. Para Orentlicher (2005: 6), la impunidad se puede describir como:

la inexistencia de hecho o derecho de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras de inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser culpables, condena de penas apropiadas o indemnización a las víctimas.

Mientras que para Santiago (1996), la impunidad va más allá porque se refiere a la institucionalización de la injusticia.

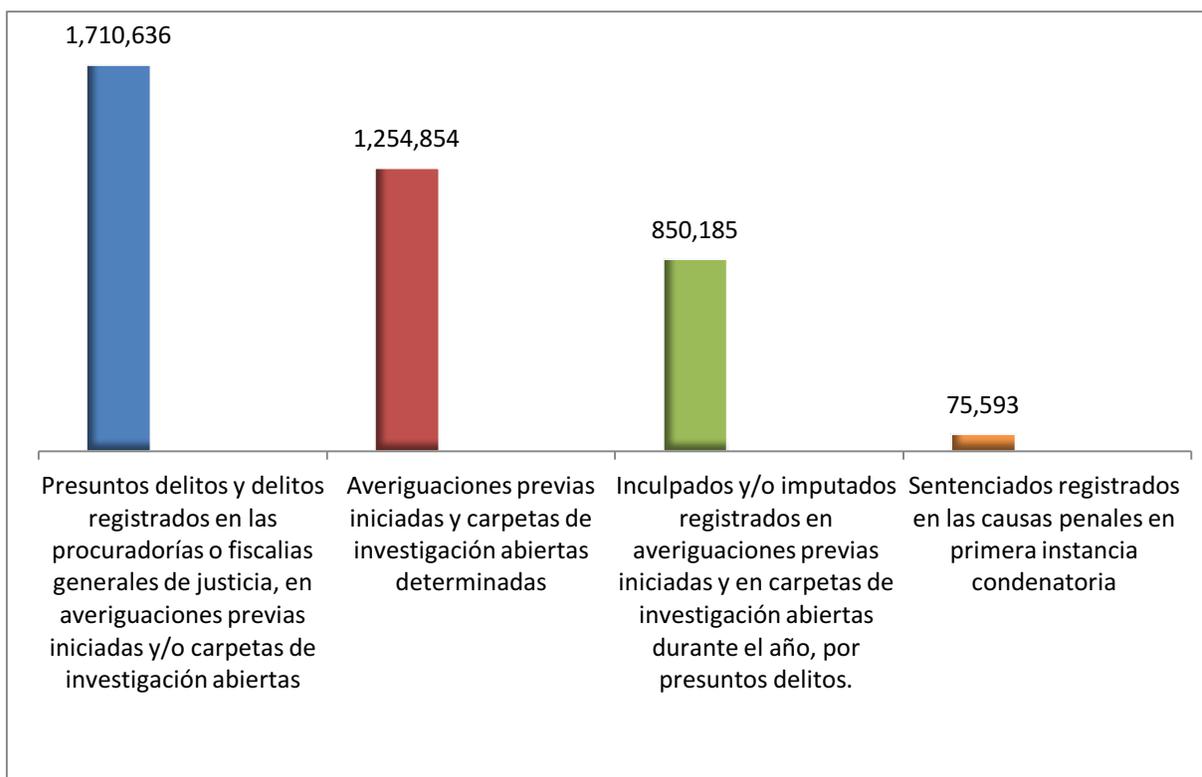
La impunidad no es solo la ausencia de castigo a los delitos cometidos, sino también la incapacidad del sistema judicial para investigar, detener, procesar y castigar a los criminales o autores. La impunidad es una falta del cumplimiento de la obligación del Estado que termina por propiciar la repetición sistemática de violaciones a los derechos humanos.

Carbonell (2014:1) es muy puntual al señalar que los alcances de la impunidad en México son muy elevados, al decir que:

según algunas estimaciones, la llamada “cifra negra” (compuesta por los delitos efectivamente cometidos que no llegan al conocimiento de la autoridad) alcanza el 75% de los delitos cometidos en México. En otras palabras, 3 de 4 delitos no se denuncian. Del 25% de los delitos que sí son denunciados solamente se concluye la investigación ministerial en el 4.55%, pero se pone a alguna persona a disposición de los jueces en solo un 1.6% del total delitos cometidos.

En la Gráfica 4 se expone la diferencia entre los presuntos delitos y delitos registrados con averiguaciones y las sentencias registradas. La diferencia es de 1, 710,636 presuntos delitos contra sólo 75,593 que son sentenciados.

Gráfica 4. Diferencias entre presuntos delitos y condenados

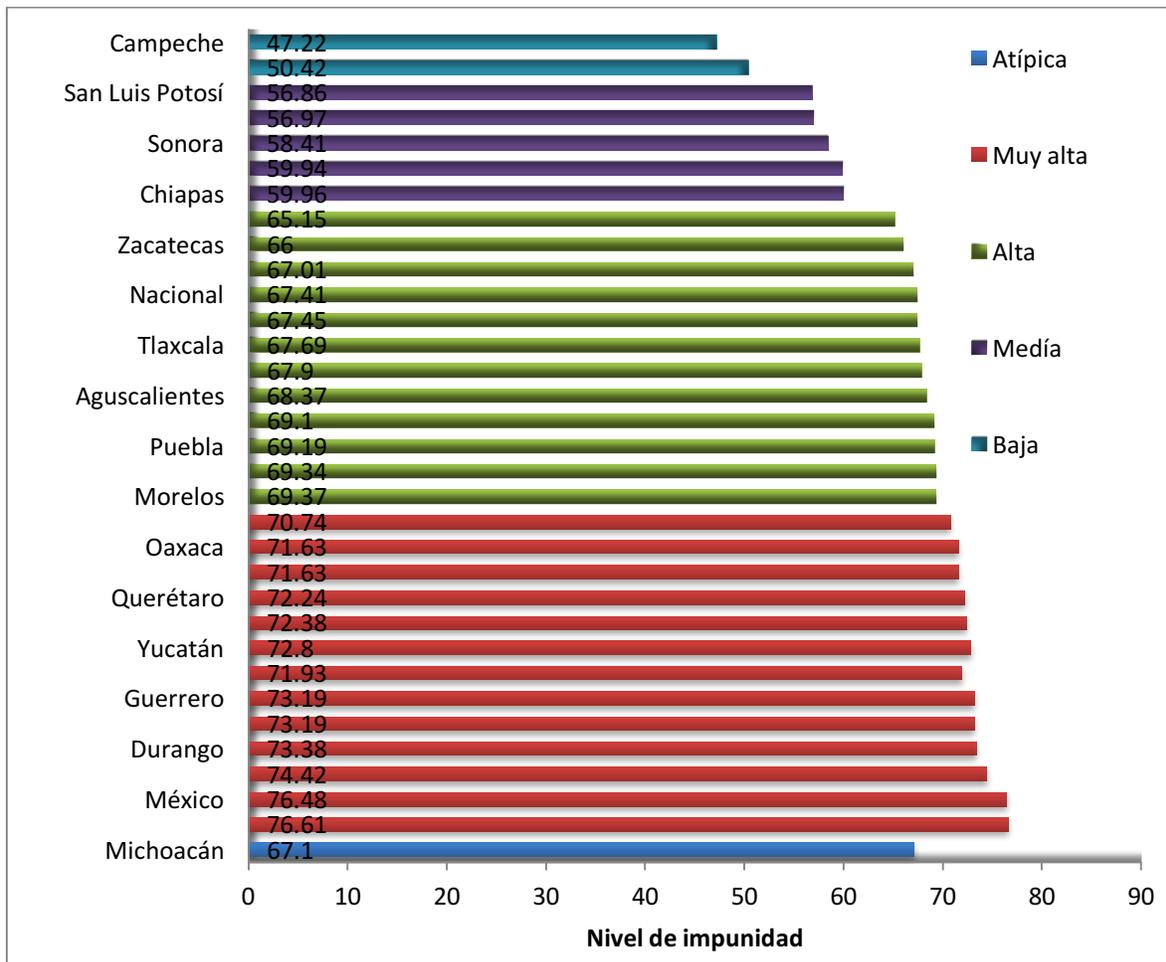


Fuente: Índice Global de Impunidad México 2016

Como se puede apreciar, de los 1, 710,636 presuntos delitos registrados, el 73% (1, 254,854) pasó a averiguaciones y a carpetas de investigación, el 49% (850,185) llegó a ser registrado como inculcados y/o imputados, y solo el 4.4% (75, 593) fue sentenciado.

Los niveles de impunidad varían en las distintas entidades federativas; de acuerdo con el Índice Global de Impunidad México (2016) los estados con índices de impunidad muy alta son: Quintana Roo, Estado de México, Baja California, Durango, Tamaulipas, Guerrero, Coahuila, Yucatán, Veracruz, Querétaro, Nuevo León y Oaxaca. Los estados con bajo nivel de son: Nayarit y Campeche.

Gráfica 5. Niveles de impunidad por estado



Fuente: Índice Global de Impunidad México 2016

Como se puede apreciar en la gráfica 5, la media nacional de corrupción es de 67.41. Se puede observar que sumando las entidades federativas de las categorías de alta tasa y muy alta tasa de impunidad se concentra en 24 estados, que son más de la mitad de los estados del país. En cambio, solo hay dos en la categoría de baja tasa de impunidad. Conforme los índices de impunidad son

menores, los estados que forman parte de la lista se van reduciendo, de tal modo que la mayoría de los estados presentan muy altos índices de impunidad.

De acuerdo con estos datos es claro que en México hay altos niveles de impunidad. Miguel Carbonell (2014) dice que la impunidad “en buena medida, es generada por la corrupción de los agentes del sistema judicial: policías, ministerios públicos o fiscales y responsables de las cárceles”. Es decir, los operadores del sistema de justicia penal acusatorio mexicano. El mismo autor destaca que la corrupción ha sido uno de los factores determinantes para que la impunidad impere en las instituciones gubernamentales. En otras palabras, la corrupción de las instituciones ha permitido el desarrollo de la impunidad.

Una de las características que mejor describen a la mayoría de las instituciones políticas mexicanas, es la poca legitimidad con la que cuentan debido a la corrupción, en ese sentido el poder judicial no escapa de esa realidad en ninguno de los tres niveles de gobierno. Esta falta de legitimidad se traduce en bajos índices de denuncia por desconfianza a su proceder.

Unos de los datos obtenidos por Carbonell (2014) en una encuesta realizada a la población penitenciaria, revelan que la mayoría de las detenciones realizadas por la policía por comisión de un hecho delictivo se han realizado en un lapso no mayor a las 3 horas de cometerse el hecho. Un 48% declaró haber sido detenido en menos de una hora a partir del delito. Un 22% fue detenido a partir de la segunda hora. Es decir que el 70% fue detenido en menos de 24 horas de haberse realizado el delito. Esto evidencia una falta de capacidad de investigación de la policía y entre otras cosas indica que, si las detenciones no son realizadas rápidamente, los responsables pueden evitar ser detenidos.

El estudio también puntualizó que cuando una persona es puesta a disposición de alguna autoridad penal, se manifiestan violaciones a los derechos fundamentales de los detenidos. En un estudio de caso realizado en el Distrito

Federal, se obtuvieron datos que exponen que el 71% de los detenidos no tuvo asistencia de un abogado mientras estuvo detenido ante el ministerio público; del 29% que sí tuvo asistencia de abogado, el 70% no pudo hablar con él en privado. Ante un juez, el 60% de los detenidos no fue informado que tenía derecho a no declarar. El 80% de los detenidos nunca habló con el juez que los condenó. Todo esto revela violaciones a los derechos plasmados en el artículo 20 en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho a tener asistencia de un abogado desde el momento de la detención, y el de no declarar. Así como también nos da una aproximación de cómo funciona el sistema de justicia en México.

Como se nota, el marco jurídico no ha sido el adecuado para tratar la problemática de la corrupción y la impunidad en los sistemas judiciales del país. La política normativa en México poco ha contribuido a erradicar las prácticas corruptas de los funcionarios públicos. De acuerdo a la constitución, el Ministerio Público (MP) tiene el monopolio de la acción penal, lo cual lo vuelve el único actor con la facultad de iniciar un proceso penal. Monopolio que ha dotado de un enorme poder para poder llevar o no a cabo averiguaciones lo que ha dado paso a prácticas corruptas, principalmente el soborno. La constitución ha establecido que el MP depende orgánicamente del poder ejecutivo a nivel federal y los representantes a nivel estatal de modo que esto ha incentivado que este órgano público haya venido actuando con base en consideraciones más políticas que jurídicas. En otras palabras, se ha vuelto muy difícil llevar a cabo investigaciones contra funcionarios públicos de cualquier nivel de gobierno, militantes de los distintos partidos o agente de cualquier área institucional, en casos de corrupción porque el MP carece de independencia orgánica y funcional.

Todas las características del marco jurídico mexicano descritas en los párrafos anteriores han propiciado un ambiente para el desarrollo de la impunidad y como consecuencia que la corrupción se siga reproduciendo al no haber castigos para los funcionarios que comenten el delito.

La corrupción genera impunidad y viceversa, de tal modo que, si bien la impunidad se desprende de la corrupción como un fenómeno propio, coexisten, creando un ambiente inadecuado en las instituciones y reglas encargadas de impartir justicia.

### **2.3. Consecuencias de la corrupción de los funcionarios públicos en México**

Las repercusiones que deja la corrupción para México son varias, aunque la principal tiene que ver con la insatisfacción con la democracia, ya que según datos del Latinobarómetro, en América Latina sólo el 37% de la población apoya a la democracia y el 27% se encuentra insatisfecho con esta forma de gobierno. La mayoría no confía en los órganos de representación; el 91% no confía en los partidos políticos y el 83% no confía en los legisladores.

La desconfianza en las instituciones crece junto con la percepción de corrupción en la ciudadanía y la impunidad. En México, la mayoría de las personas considera que la corrupción no sólo es un lastre, sino que va en aumento. Según el Barómetro Global de la Corrupción, más de 70% de los mexicanos manifestaron que de 2007 a 2010 la corrupción había aumentado y solo 7% dijo que había disminuido. Según el Barómetro de las Américas en 2004 el 38.6% de los mexicanos pensaba que la corrupción estaba muy generalizada entre los funcionarios públicos y para el 2010 el porcentaje creció a 47.9 por ciento, es decir casi la mitad de los mexicanos considera que la corrupción ha aumentado en la administración. Asimismo, el 90% de sus ciudadanos consideran que la corrupción es un problema frecuente o muy frecuente. Las instituciones que se perciben como más corruptas son los partidos políticos, la policía, los funcionarios públicos, el poder legislativo y el poder judicial. Los porcentajes fluctúan, pero desde hace algunos años son las mismas instituciones las que conforman la lista de las más corruptas.

Esto se debe principalmente a que la sociedad relaciona la corrupción directamente con el dinero y considera que el erario no es usado como se debe. Por ejemplo, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) “estimó que 86 mil millones de pesos fueron utilizados en la última década por desvíos, subejercicios, despilfarro de recursos públicos y pagos indebidos por funcionarios del Gobierno”<sup>7</sup>.

Los costos por actos de corrupción, de acuerdo con estimaciones del Banco Mundial, podrían dejar pérdidas equivalentes al nueve por ciento del Producto Interno Bruto, lo equivalente al 80 por ciento de la recaudación de impuestos nacional. Por su parte, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) registra que podrían perderse entre el 2 y 10 por ciento del PIB. También el Banco de México (Banxico) coincide en que los costos pueden llegar a representar el nueve por ciento, lo que aproximadamente equivale a más de \$1, 500 000 000 000 (un billón y medio de pesos) anuales.

México es percibido como el país más corrupto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). También la percepción de la ciudadanía acerca de la frecuencia de corrupción en México es significativamente peor que la mayoría de los países pertenecientes a los países industrializados y las economías emergentes (G20). El Índice de Estado de Derecho del World Justice Project (2014) ubica a México entre los 20 países donde los servidores públicos son más corruptos. El Índice de Percepción de la Corrupción (2015) de Transparencia Internacional colocaba a México con una calificación reprobatoria.

Hasta aquí se ha desarrollado un panorama general de las implicaciones de la corrupción para el estado mexicano, puntualizando su posición en el mundo dentro de la clasificación de la corrupción de Transparencia Internacional y de otros estudios económicos, donde se observa claramente que México es uno de los países con mayores problema de corrupción, también cómo las políticas que el

---

<sup>7</sup> <http://www.sinembargo.mx/12-11-2015/1548005>

Estado mexicano ha implementado para el combate a la corrupción han fracasado en la práctica porque los índices de corrupción y de impunidad tampoco disminuyen. En el siguiente capítulo se analizan el caso de algunos de los gobernadores que se han visto implicados en escándalos de corrupción.

## Capítulo 3

### La corrupción de los gobernadores en los estados de México

“La corrupción de la política no tiene nada que ver con la moral, o la laxitud de la moral, de diversas personalidades políticas. Su causa es meramente material”

(Emma Goldman)

Este capítulo se dedica al análisis descriptivo de los casos específicos de los gobernadores en los estados de Colima, Coahuila, Chihuahua, Estado de México, Guerrero, Puebla, Sonora, Tamaulipas y Veracruz. Con los gobernadores de Tamaulipas y el Estado de México, Tomás Yárrington Y Arturo Montiel, respectivamente, se inicia un periodo de escándalos que desencadenó una serie de demandas en contra de gobernadores de distintos estados, hasta el reciente escándalo relacionado con la gubernatura de Puebla del panista, Rafael Moreno Valle, del cual la mayoría de evidencias han sido expuestas gracias a las investigaciones periodísticas. Algunos casos sólo han quedado exhibidos ante la opinión pública y de los medios, y otros han sido investigados formalmente por la PGR, y en un porcentaje menor sancionados. Con las recientes detenciones de Tomás Yárrington y Javier Duarte, se exhibe cómo el sistema de corrupción e impunidad es imperante en México. Y que las nuevas generaciones de gobernadores, lejos de estar comprometidos y promover los valores democráticos, siguen actuando al margen de la ley involucrándose en actos de corrupción.

También se hace una revisión del marco legal institucional de cada entidad federativa seleccionada. En la Tabla 9 se encuentran concentrados los casos que serán objeto de estudio del presente capítulo, y la parte medular de la investigación. La tabla contiene la posición de los estados en la clasificación nacional de corrupción, el nombre de los gobernadores, su periodo de gobierno y una breve descripción del caso.

En la última dos décadas de la historia democrática de México, un número creciente de gobernadores de distintos estados se han visto implicados en casos de corrupción. La prensa y órganos judiciales han dado a conocer algunos casos entre los cuales comúnmente se incluyen los nombres de: Andrés Granier (Tabasco), Humberto Moreira Valdés (Coahuila), Juan Sabines (Chiapas), Guillermo Padrés Elías (Sonora), Ángel Aguirre Rivero (Guerrero), Javier Duarte de Ochoa, Fidel Herrera (Veracruz), César Duarte Jáquez (Chihuahua), Rodrigo Medina de la Cruz (Nuevo León), Roberto Borge Angulo (Quintana Roo), Jorge Herrera Caldera (Durango), Arturo Montiel (Estado de México), Emilio González Márquez (Jalisco), Egidio Torre Cantú, Tomás Jesús Yárrington Ruvalcaba, Eugenio Hernández Flores (Tamaulipas), Fausto Vallejo (Michoacán), Gabino Cue, José Murat, Ulises Ruíz (Oaxaca), Miguel Alonso Reyes (Zacatecas), Rafael Moreno Valle Rosas (Puebla) y Narciso Agúndez (Baja California Sur). De los mencionados, la mayoría son miembros del Partido Revolucionario Institucional (PRI), pero todos tienen en común que aumentaron las deudas de sus estados y se vieron implicados en casos de corrupción de distinto tipo.

Entre algunas de las razones más importantes para que esto sea posible es que los medios de comunicación se diversificaron, la radio y la televisión se aumentaron su cobertura territorial, así mismo los medios informativos en la red, que dieron pie a un periodismo de todas las posturas. La información se puede exhibir ante un público más amplio.

Tabla 9. Concentrado de los casos de estudio

Estado	Índice de corrupción*		Gobernador	Partido	Periodo de gobierno	Razón por la cual fue procesado	Tipo de corrupción	Órgano encargado del caso
	2013	2015						
Chihuahua	4°	3°	César Horacio Duarte Jáquez	PRI	2010-2016	Uso indebido de atribuciones de la función pública y enriquecimiento ilícito.	Peculado Nepotismo	PJF/PGR
Coahuila	21°	17°	Humberto Moreira Valdés	PRI	2005-2011	Recibir dinero del crimen organizado, desviar recursos para campaña y malversar fondos	Peculado	PGJE
Colima	29°	32°	Mario Anguiano Moreno	PRI	2009-2015	Ejercicio indebido de funciones, coalición de servidores públicos y falsedad ante autoridades	Peculado	PGJE
Estado de México	3°	1°	Arturo Montiel Rojas	PRI	1999-2005	Enriquecimiento ilícito y desvío de recursos	Peculado	PGR
Guerrero	31°	26°	Ángel Heladio Aguirre Rivero	PRD	2011-2014	Uso de recursos públicos desviados para cuentas personales, vía empresas.	Desvío del recurso público	
Puebla	13°	10°	Rafael Moreno Valle Rosas	PAN	2011-2017	Malversación de dinero público.	Peculado	
Sonora	32°	4°	Guillermo Padrés Elias	PAN	2009-2015	Quebra del sector salud, dobles nóminas, falta de infraestructura educativa y de bienes e irregularidades fiscales en pago de impuestos a empresas.	Peculado	PGR
Tamaulipas	30°	30°	Tomás Jesús Yarrington <small>Durvaldo</small>	PRI	1999-2005	Nexas con el crimen organizado, lavado de dinero y delitos contra la salud.	Peculado y nexos con el crimen	SIEDO
Veracruz	17°	29°	Javier Duarte de Ochoa	PRI	2010-2016	Enriquecimiento ilícito, malversación de fondos e incumplimiento de los deberes del funcionario público.	Peculado	PGR

\* Datos dados por la Encuesta Nacional de Impacto Gubernamental

Fuente: Elaboración propia con datos de diversas fuentes

La Auditoría Superior de la Federación ha interpuesto 273 denuncias penales contra administraciones estatales en el periodo de 1998 a 2014, de las cuales un total de 132 son contra ex gobernadores que han sido señalados e investigados por actos de corrupción, entre los que destacan el enriquecimiento ilícito y vínculos con el crimen organizado. De 2000 a 2013, fueron exhibidos por la prensa 71 casos de corrupción, de los cuales 41 eran de gobernadores, pero sólo 16 fueron investigados por la Procuraduría General de la República (PGR), y sólo cinco fueron castigados. Y sólo uno había sido procesado: Padrés Elías, militante del Partido Acción Nacional (PAN), ex mandatario de Sonora, pero sin una sentencia clara. Hasta las recientes detenciones de Tomás Yárrington y Javier Duarte fuera del país. Sin dejar de mencionar que Humberto Moreira también fue detenido por el gobierno de España y puesto en libertad siete días después.

De acuerdo con datos proporcionados por la Servicio de Administración Tributaria (SAT), las demandas desde el ejercicio fiscal de 1998 y hasta 2014, se concentran mayoritariamente en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) con 174 denuncias interpuestas en su contra por la Auditoría Superior de la Federación, en seguida se encuentra la Secretaría de la Reforma Agraria, que suma 51 denuncias penales, después el Fideicomiso de Riesgo Compartido, con 30 denuncias y por último la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, con 25. Todas repartidas en distintas entidades federativas.

Como se ha visto, según la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, los ciudadanos opinaron que la corrupción en la administración pública es uno de los problemas que más aqueja el país, junto al desempleo, la inseguridad y la pobreza y que se encuentra presente en todos los niveles de gobierno, pero principalmente en los estados. Aunando que es un fenómeno que ha ido aumentando su presencia conforme pasa el tiempo.

En el 2011, la ENCIG estimaba que, a nivel nacional, el 69.2% consideraba que la Inseguridad y delincuencia era el problema más importante que aquejaba a las entidades federativas, seguido del Desempleo con 54.6% y la Corrupción con 52.5%. En 2013 la misma encuesta estimaba que a nivel nacional, el 70.4% de la población considera que la inseguridad y delincuencia era el problema más importante, seguido del desempleo con un 51% y la corrupción con un 48.5 por ciento. Sin embargo, para el 2015, la corrupción ya aparecía como el segundo principal problema después de la inseguridad, sin embargo, más de la mitad de la sociedad mexicana relacionaba las actividades ilícitas con la proporción de inseguridad hacia el gobierno

La corrupción ha crecido hasta llegar a los distintos sectores sociales, económicos y políticos, causando deterioro a la imagen de los funcionarios, así como a su legitimidad y sobre todo ha dañado la confianza hacia las instituciones. Las consecuencias han llegado a crear falta de credibilidad en el manejo de los recursos públicos que administran los gobiernos estatales y de los otros niveles. La Auditoría Superior de la Federación “aseguró que los estados enfrentan constantes problemas de observaciones sobre el ejercicio del presupuesto, debido a su indisciplina financiera, el gasto excesivo, el desvío de recursos y por corrupción principalmente”.<sup>8</sup> Veracruz, Jalisco y Michoacán son los estados con mayor número de denuncias penales de 2006 a 2014, y Coahuila, Sonora y Tamaulipas las entidades que menos tienen durante el mismo periodo.

Aunque en términos generales México es considerado un país corrupto, los estados han sufrido de distinta manera los efectos de la corrupción y cuentan con diferentes mecanismos para afrontarlos, por lo tanto, algunos son percibidos como más corruptos que otros. Y a pesar de que es Veracruz el estado con mayores denuncias penales durante los ejercicios fiscales 2006, 2010 y 2011 acumulando 56 denuncias penales, no es el estado percibido como más corrupto según la

---

<sup>8</sup> <http://aristeguinoticias.com/0310/mexico/problemas-presupuestales-en-estados-por-indisciplina-y-corrupcion-asf/>

sociedad mexicana. De acuerdo con los resultados de la ENCIG, destaca que históricamente la actual Ciudad de México, Guerrero, Sonora, Michoacán, Baja California, Estado de México, y Morelos son los más corruptos, mientras que Colima está en la lista de los menos corruptos, de igual manera están Nayarit, Zacatecas, y Nuevo León, sólo por mencionar algunos.

Tabla 10. Posición de corrupción de los estados por año						
Estado	ENCIG 2011	Número de víctimas	ENCIG 2013	Número de víctimas	ENCIG 2015	Número de víctimas
1°	Distrito Federal	51 786	Distrito Federal	59 545	Estado de México	62 160
2°	Baja California	57 066	Baja California	56 632	Sinaloa	58 232
3°	Morelos	36 524	Morelos	43 584	Chihuahua	36 472
4°	Jalisco	47 278	Jalisco	43 076	Sonora	33 256
5°	Guerrero	35 366	Guerrero	42 690	Baja California Sur	31 604
6°	San Luis Potosí	39 558	San Luis Potosí	41 384	Michoacán	29 144
7°	Quintana Roo	35 245	Quintana Roo	41 381	Querétaro	28 905
8°	Guanajuato	34 110	Guanajuato	40 737	Tlaxcala	28 711
9°	Aguascalientes	24 711	Aguascalientes	39 453	Puebla	28 296
10°	Baja California Sur	23 747	Baja California Sur	34 700	Hidalgo	26 962
11°	Tlaxcala	26 660	Tlaxcala	33 700	Ciudad de México	25 889
12°	Tamaulipas	19 417	Tamaulipas	33 414	Baja California	24 351
13°	Nayarit	26 609	Nayarit	32 936	Durango	23 365
14°	Puebla	31 662	Puebla	32 690	Jalisco	22 332
15°	Yucatán	23 728	Yucatán	31 857	Yucatán	21 584
16°	Querétaro	27 975	Querétaro	31 572	Coahuila	20 350
17°	Colima	26 309	Colima	30 535	Aguascalientes	20 186
18°	Durango	22 512	Durango	30 080	Oaxaca	19 414
19°	Zacatecas	27 290	Zacatecas	30 058	Quintana Roo	18 186
20°	Tabasco	32 037	Tabasco	29 508	Campeche	17 460
21°	Campeche	30 597	Campeche	29 306	Guanajuato	17 259
22°	Sinaloa	30 287	Sinaloa	29 139	Tabasco	16 343
23°	Oaxaca	20 749	Oaxaca	29 073	Nuevo León	16 292
24°	Nuevo León	32 552	Nuevo León	28 720	San Luis Potosí	15 684
25°	Sonora	31 155	Sonora	26 384	Guerrero	14 819
26°	Michoacán	25 126	Michoacán	26 340	Baja California	14 127
27°	Chihuahua	31 669	Chihuahua	24 295	Chiapas	14 116
28°	Hidalgo	23 468	Hidalgo	23 211	Zacatecas	13 252
29°	Veracruz	28 101	Veracruz	20 832	Veracruz	10 461
30°	Chiapas	19 215	Chiapas	19 160	Tamaulipas	10 441
31°	Coahuila	25 451	Coahuila	18 318	Nayarit	9 879
32°	Distrito Federal	51 786	Distrito Federal	59 545	Colima	9 230

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCIG

En la Tabla 10 se hace un recuento de los estados que, de acuerdo al número de víctimas de actos de corrupción, son ubicados en alguna de las 32 posiciones de la clasificación en 2013, 2014 y 2015.

También se aprecia que el orden de las 32 entidades federativas durante los tres años de las encuestas se repite de manera constante. Lo que se puede interpretar es que los estados que presentan fórmulas funcionales en el combate a la corrupción se mantienen largos periodos con tasas estables y bajos índices.

Por otra parte, según los datos del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, los estados menos corruptos son Baja California, Durango y Nayarit, en contraste se encuentran Guerrero, Estado de México y el Distrito Federal. Coincidiendo con la clasificación de la ENCIG, Baja California en 2010 fue el estado con menos corrupción con 1.80 y en contraste en 2001 el Distrito Federal fue la entidad más corrupta con 22.60.

La tabla 11 permite valorar los cambios en materia de corrupción en servicios públicos y trámites en las entidades federativas, para los años 2001, 2003, 2005, 2007 y 2010. Asimismo, mide la frecuencia con la que los hogares mexicanos pagaron un soborno para acceder a trámites y servicios.

Una lectura interesante a partir de la base de datos es que sólo durante 2003 hubo una pequeña baja en la media nacional, justo en el primer trienio de gobierno después de la alternancia. El resto de los años la media nacional se mantuvo en diez puntos. Destaca que todos los estados presentan índices de corrupción y que varían al paso de los años.

De acuerdo con los datos de Transparencia Mexicana, los casos de Baja California y el Distrito Federal son los que más contrastan, uno es el estado menos corrupto, con un promedio de 2001 a 2010 de 4.02 y el otro es el estado más corrupto con un promedio de 17.24 durante el mismo periodo. La peor calificación

de Baja California fue durante 2007 con 7.30 y la mejor calificación del Distrito Federal fue durante 2003 con 13. 20. Es importante mencionar que la mayoría de los estados se encuentran en un rango promedio de 6.0 a 8.0 por debajo de la media nacional.

Tabla 11. Corrupción en servicios públicos. Resultados por entidades federativas

Estado	2001	2003	2005	2007	2010	Posición	Promedio
Baja California Sur	3.90	2.30	4.80	7.30	<b>1.80</b>	1	<b>4.02</b>
Durango	8.90	12.60	11.10	6.50	3.90	2	8.60
Nayarit	6.40	5.80	5.70	5.20	4.40	3	5.50
Aguascalientes	4.50	3.90	6.20	4.70	4.70	4	4.80
Yucatán	6.80	4.80	6.70	8.90	5.00	5	6.44
San Luis Potosí	5.70	10.20	6.60	6.80	5.60	6	6.98
Quintana Roo	6.10	3.70	9.40	5.80	5.90	7	6.18
Zacatecas	6.20	5.60	5.30	5.90	6.10	8	5.82
Tamaulipas	6.30	5.10	6.80	9.20	6.50	9	6.78
Morelos	7.70	8.30	11.00	9.80	6.70	10	8.70
Querétaro	8.10	6.30	2.00	7.00	6.90	11	6.06
Veracruz	7.90	6.40	10.80	9.70	6.90	12	8.34
Chihuahua	5.50	5.70	7.40	8.80	7.10	13	6.90
Baja California	5.70	6.00	6.90	8.80	7.10	14	6.90
Chiapas	6.80	4.00	2.80	7.10	7.60	15	5.66
Guanajuato	6.00	8.90	5.20	5.10	7.60	16	6.56
Puebla	12.10	18.00	10.90	11.00	7.60	17	11.92
Coahuila	5.00	4.40	6.50	8.70	8.30	18	6.58
Campeche	7.30	5.70	7.80	7.20	8.30	19	7.26
Sonora	5.50	4.50	5.20	6.00	8.40	20	5.92
Michoacán	10.30	4.80	10.80	5.70	8.40	21	8.00
Nuevo León	7.10	9.90	9.30	6.00	9.10	22	8.28
Sinaloa	7.80	5.50	6.60	8.40	9.90	23	7.64
Tlaxcala	6.60	7.80	10.00	11.70	10.20	24	9.26
Jalisco	11.60	6.50	7.20	8.00	10.30	25	8.72
Colima	3.00	3.80	7.00	3.10	10.40	26	5.46
Tabasco	8.50	6.90	13.60	9.70	10.80	27	9.90
Hidalgo	6.70	3.90	11.40	7.10	11.60	28	8.14
Oaxaca	7.40	6.80	8.10	6.40	13.40	29	8.42
Guerrero	13.40	12.00	11.10	8.10	16.00	30	12.12
Estado de México	17.00	12.70	13.30	18.80	16.40	31	15.64
Distrito Federal	<b>22.60</b>	13.20	19.80	12.70	17.90	32	<b>17.24</b>
Nacional	10.60	8.00	10.10	10.00	10.30		9.80

Fuente: Transparencia Mexicana

Los funcionarios públicos de las distintas instituciones del Estado están inmersos en ambiente de corrupción e impunidad. Como se observa, la corrupción vulnera a las entidades federativas donde históricamente la corrupción ha imperado de antaño. Algunos estados han emprendido medidas exitosas.

### **3.1. Los gobernadores: casos de corrupción en México**

En este subcapítulo se describen algunos de los casos de corrupción más relevantes en los últimos años de gobernadores. Se presentan breves reseñas biográficas de cada funcionario, se expone como se han visto envueltos en casos de corrupción, los crímenes de los que se les acusa, así como los organismos e instituciones que respaldan esas acusaciones, y las acciones legales que se han tomado.

#### **3.1.1. Chihuahua, Cesar Duarte Jáquez**

Cesar Duarte Jáquez nació el 14 de abril de 1963, en la ciudad de Hidalgo del Parral, Chihuahua. Ha sido militante del Partido Revolucionario Institucional (PRI) desde 1977. Durante su militancia en el PRI ha ocupado varios cargos legislativos: diputado federal suplente durante el periodo 1977-2000, diputado federal propietario en el periodo 2000-2003, diputado local propietario en el periodo 2004-2006, presidente del congreso de Chihuahua en el año 2005, en el periodo 2006-2009 volvió a ser diputado federal propietario, y fue Gobernador del estado de Chihuahua desde el 4 de octubre del 2010 hasta el 3 de octubre del 2016.<sup>9</sup>

La Fiscalía General del Estado de Chihuahua ha formulado imputaciones por el crimen de peculado a personas que trabajaron en la administración de Cesar Duarte<sup>10</sup>. Uno de los casos es el de Gerardo Villegas quien fungió como director de egresos de la secretaría de hacienda del estado, a quien se le ha

<sup>9</sup> <http://sitl.diputados.gob.mx/curricula.php?dipt=45>

<sup>10</sup> [http://www.milenio.com/politica/cesar\\_duarte-justifico\\_gastos-sat-facturas\\_falsas-chihuahua-desvio\\_recursos-milenio\\_0\\_958704130.html](http://www.milenio.com/politica/cesar_duarte-justifico_gastos-sat-facturas_falsas-chihuahua-desvio_recursos-milenio_0_958704130.html)

acusado de peculado agravado. Duarte Jáquez ordenó el pago de 120 millones de pesos a la empresa Kepler Soluciones Integrales SC, sin un proceso de licitación según un testigo de identidad reservada a la fiscalía general del estado de Chihuahua. De acuerdo a las declaraciones del testigo, el desvío de recursos fue operado por familiares y personas cercadas a Duarte Jáquez. El ex coordinador administrativo y de servicios, Ever Aguilar Sandoval, es uno de los testigos que acusan a Duarte Jáquez de abusos y malos manejos en el patrimonio del estado de Chihuahua.<sup>11</sup>

Actualmente hay orden de aprensión contra Duarte Jáquez quien se encuentra prófugo de la justicia. Esto ha sido confirmado por el actual secretario de gobernación Miguel Ángel Osorio Chong.<sup>12</sup>

El titular de Hacienda del estado de Chihuahua, Arturo Fuentes asegura que la deuda del estado de Chihuahua es de 55, 000 millones de pesos. 48, 213 millones de pesos están registrados en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y 7 millones más son pagos a proveedores. Arturo Fuentes asegura que el estado se encontrará endeudado y en crisis financiera hasta el año 2044. Según un balance presentado por Fuentes, se documentan deudas al patrimonio del estado por cientos de millones de pesos.

Javier Corral Jurado, actual gobernador de Chihuahua, ha asegurado que hay orden de aprehensión contra Cesar Duarte, y ha declarado que su antecesor se encuentra prófugo de la justicia y ha escapado a El Paso, Texas, en Estados Unidos.<sup>13</sup> La PGR ha solicitado a la interpol la emisión de ficha roja para la localización de Cesar Duarte Jáquez, por el delito de peculado.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> [http://www.milenio.com/policia/testigo\\_cesar\\_duarte-desvio\\_recursos\\_publicos-chihuahua-milenio-noticias\\_0\\_956904337.html](http://www.milenio.com/policia/testigo_cesar_duarte-desvio_recursos_publicos-chihuahua-milenio-noticias_0_956904337.html)

<sup>12</sup> <http://yociudadano.com.mx/index.php/gobierno/714-gobierno-federal-confirma-que-cesar-duarte-se-encuentra-en-estados-unidos>

<sup>13</sup> <http://www.proceso.com.mx/479891/giran-orden-aprehension-contra-exgobernador-chihuahua-cesar-duarte>

<sup>14</sup> [http://www.milenio.com/policia/interpol-ficha\\_roja-cesar\\_duarte-chihuahua-milenio-noticias\\_0\\_929307424.html](http://www.milenio.com/policia/interpol-ficha_roja-cesar_duarte-chihuahua-milenio-noticias_0_929307424.html)

### 3.1.2. Coahuila, Humberto Moreira Valdés

Humberto Moreira Valdés nació en Saltillo, Coahuila, el 28 de julio de 1996. Fue militante del PRI, partido por el que ha ocupado cargos de notable relevancia. Fue alcalde de Saltillo, en el periodo 2002-2005. En el 2005 fue electo gobernador del estado de Coahuila, obteniendo la mayor cantidad de votos registrados en la historia; ocupó el cargo desde diciembre del 2005 hasta enero del 2011.

Fue presidente nacional del PRI desde marzo del 2011 hasta diciembre del mismo año, fecha en la que pidió licencia de su cargo como presidente nacional del partido debido a las presiones por las acusaciones de haber endeudado al estado de Coahuila.<sup>15</sup>

Fue acusado de haber endeudado al estado de Coahuila durante su gestión como gobernador de dicha entidad. Ricardo Anaya, presidente nacional del Partido Acción Nacional (PAN), ha acusado a Moreira de desvío de recursos y de haber endeudado al estado de Coahuila por varios miles de millones de pesos.<sup>16</sup>

Según la corte federal de Texas, Estados Unidos, Humberto Moreira robó de Coahuila varios cientos de millones de dólares, en complicidad con proveedores y contratistas.<sup>17</sup>

Mariana Gómez del Campo y otros senadores del PAN acusaron a Moreira ante la Procuraduría General de la República (PGR) por el delito de lavado de dinero. Se sospecha que Moreira en complicidad con quien fue tesorero durante su administración como Gobernador de Coahuila, Héctor Villareal Hernández,

---

<sup>15</sup> [http://www.lespanol.com/mundo/20160115/94740563\\_0.html](http://www.lespanol.com/mundo/20160115/94740563_0.html)

<sup>16</sup> <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/acusa-pan-a-los-moreira-y-a-riquelme-por-desvio-en-coahuila.html>

<sup>17</sup> <http://www.animalpolitico.com/2015/07/humberto-moreira-robo-de-coahuila-cientos-de-millones-de-dolares-segun-corte-de-eu/>

lavaron alrededor de 4 millones de dólares en cuentas bancarias en las Bermudas. Cabe mencionar, que Villareal ya se ha declarado culpable de ese delito.<sup>18</sup>

Moreira fue detenido a su llegada al aeropuerto de Barajas en España por las autoridades del aeropuerto, por el delito de lavado de dinero.<sup>19</sup>

Según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Coahuila está endeudado por 36,900 millones de pesos. Durante la administración de Moreira como Gobernador, la deuda del estado se incrementó de 323 millones de pesos a 65, 900 millones de pesos. La deuda pública supera por 19, 100 millones de pesos el promedio nacional.<sup>20</sup>

### **3.1.3. Colima, Mario Anguiano Moreno**

Mario Anguiano Moreno nació el 15 de agosto de 1962 en Tinajas, Colima. Es militante del PRI desde el año 1990. Fue tesorero municipal del Ayuntamiento de Manzanillo en los periodos 1992-1994 y 2000-2002. Contador Mayor de Hacienda del H. Congreso del Estado de Colima en el periodo 1995-1999. Fue Diputado Local por el Tercer Distrito de Colima de la LIV Legislatura del Congreso del Estado de Colima.<sup>21</sup>

El congreso local del estado de Colima denunció penalmente al priista Mario Anguiano Moreno y cinco de sus ex colaboradores, a quienes acusó de peculado, ejercicio indebido de funciones, coalición de servidores públicos y falsedad ante autoridades no judiciales, en relación con el uso de un crédito por

---

<sup>18</sup> <http://eleconomista.com.mx/seguridad-publica/2014/09/17/villarreal-se-declara-culpable-lavado-dinero>

<sup>19</sup> <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/01/15/detienen-a-humberto-moreira-en-espana-6942.html>

<sup>20</sup> <http://www.economiahoy.mx/elecciones-2017/noticias/8392961/05/17/Pobreza-y-deuda-retos-en-el-futuro-de-Coahuila-.html>

<sup>21</sup> <http://www.redpolitica.mx/yopolitico/perfil/mario/anguiano-moreno>

638 millones de pesos contratado en la anterior administración con el banco Interacciones.

El Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental (OSAFIG), señaló a Anguiano el desvío de recursos por el monto de dos mil millones de pesos y de anomalías durante el manejo de un crédito de 638 millones de pesos. Se le acusa de haber realizado compras a sobre precio y contrataciones con empresas fantasma.<sup>22</sup>

En el informe que la OSAFIG entregó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se expuso que Anguiano desvió 867 millones de pesos en pagos de nómina no presupuestada, infraestructura y obra pública no real ni ejecutada, registros contables falsos y la desaparición de combustibles donados por PEMEX.<sup>23</sup>

Según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la deuda de Colima es la séptima a nivel nacional. Su deuda pública aumentó en un 70% en el año 2011.<sup>24</sup>

El dictamen de la cuenta pública para el ejercicio fiscal 2014 en el estado de Colima arrojó que la deuda del estado es de 5 mil 45 millones. El auditor superior del estado de Colima, Carlos Armando Zamora Gonzáles, anunció que prepara denuncias penales contra el exgobernador de Colima por el desvío de alrededor de 2 mil millones de pesos, ante la Procuraduría General de Justicia del estado.<sup>25</sup>

### **3.1.4 Estado de México, Arturo Montiel Rojas**

<sup>22</sup> <http://www.proceso.com.mx/445265/detectan-multiples-irregularidades-en-contratos-del-gobierno-de-mario-anguiano>

<sup>23</sup> <http://www.proceso.com.mx/459759/desvio-1867-millones-pesos-exgobernador-anguiano-podrian-inhabilitarlo-nueve-anos>

<sup>24</sup> <http://www.proceso.com.mx/307607/la-deuda-publica-de-colima-la-septima-a-nivel-nacional-shcp>

<sup>25</sup> <http://www.proceso.com.mx/443231/van-tras-exgobernador-colima-piden-sancion-707-mdp-e-inhabilitacion-14-anos>

Arturo Montiel Rojas nació el 15 de octubre de 1953 en Atlacomulco, Estado de México. Es miembro del PRI desde 1966, partido en el que ha sido miembro del consejo nacional en 3 ocasiones, secretario general de la federación de organizaciones populares mexiquenses dos veces, subsecretario general de acción electoral del CEN. En cargos de elección popular, ha sido alcalde de Naucalpan en el periodo 1975- 1978 y diputado federal por el Estado de México en el periodo 1991-1994. Fue gobernador del Estado de México en el periodo 1999-2005.<sup>26</sup>

Al término de su gestión como gobernador se retiró de la política debido a la presión ejercida por escándalos al ser vinculado en saqueos y abusos de poder durante su administración como Gobernador.

Cuando compitió al interior el PRI por la candidatura a la Presidencia de la república, Roberto Madrazo, uno de sus competidores, aseguró tener pruebas de que Montiel poseía propiedades millonarias en Francia y en España.<sup>27</sup>

En el 2005 televisa, televisora con la cual Montiel firmo contratos millonarios por publicidad, difundió copias de depósitos bancarios por 35 millones 213 mil 396 pesos a nombre de Juan Pablo Montiel Yáñez (Hijo de Arturo Montiel) y Arturo Montiel Rojas.<sup>28</sup>

En el año 2005 el entonces regidor por el partido de la revolución democrática (PRD) José Luís Cortes Trejo, acusó a Arturo Montiel de peculado, enriquecimiento ilícito y de lavado de dinero, comprobando que personas cercanas a Montiel realizaron varios depósitos con cantidades que oscilaban entre los 25 millones y 35 millones de pesos.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> <http://www.redpolitica.mx/yopolitico/perfil/arturo/montiel-rojas>

<sup>27</sup> <http://expansion.mx/nacional/2012/05/27/narciso-agundez-de-baja-california-sur>

<sup>28</sup> <http://www.linearecta.com.mx/?p=2332>

<sup>29</sup> <http://www.elsiglodedurango.com.mx/noticia/82403.denuncian-a-arturo->

Rubén Islas, representante del PRD ante el Instituto Electoral del Estado de México, acusó a Montiel de desviar recursos para la campaña a la gubernatura del Estado de México de su sobrino Enrique Peña Nieto.<sup>30</sup>

El organismo público descentralizado de servicios educativos retuvo a sus trabajadores 805 millones de pesos por concepto de IVA que no fueron declarados en el 2004.

El actor principal en formular denuncias contra Montiel fue el PRD estatal del Estado de México. Las acusaciones principalmente consistían en peculado, enriquecimiento ilícito, y desvío de recursos. También se detectaron pagos aviadores por un millón 381 mil 111 pesos.

Según la Auditoría Superior de la Federación, la administración de Arturo Montiel como Gobernador del Estado de México registró un daño patrimonial de 3 mil 64 millones 316 mil 468 en su hacienda federal pública. En la revisión de la cuenta pública 2004, se detectaron cuatro irregularidades que suman daños patrimoniales por 3 mil millones de pesos.

Si bien la PGR vigiló por varios meses a Arturo Montiel y a sus hijos por las acusaciones de desvío de recursos, después de un tiempo, no se tomaron acciones legales contra ellos. La secretaria de finanzas del Estado de México exoneró a los hijos de Montiel; el entonces secretario de finanzas y administración del Estado de México, dijo a la prensa que en los registros de la dependencia no se encontró ningún indicio de desvío de recursos.<sup>31</sup>

Durante la administración de Peña Nieto como Gobernador del Estado de México, la Secretaría de la Contraloría del Estado de México exoneró al ex

---

<sup>30</sup> <http://www.proceso.com.mx/228505/montiel-desvio-recursos-a-favor-de-pena-nieto-acusa-prd>

<sup>31</sup> <http://www.proceso.com.mx/214514/exonera-la-secretaria-de-finanzas-del-edomex-a-los-hijos-de-montiel>

gobernador Arturo Montiel ya que no se habían encontrado irregularidades respecto al manejo de recursos ejercido en la administración como Gobernador de Arturo Montiel.

### 3.1.5. Guerrero, Ángel Heladio Aguirre Rivero

El caso de Ángel Heladio Aguirre Rivero tomó bastante relevancia por el incidente de la desaparición de 43 estudiantes de la Escuela Rural Normal de Ayotzinapa, acontecimiento que captó la atención, no solo de todo el país, sino de otras naciones.

Ángel Heladio Aguirre Rivero nació el 20 de abril de 1956 en Ometepec, Guerrero. Inició su carrera política en el PRI, partido en el que ocupó varios cargos, hasta el año 2010 que renunció a ese partido. El 5 de septiembre de ese año se anunció que sería candidato del PRD a la gubernatura del Estado de Guerrero.<sup>32</sup>

En 1981 fue secretario particular del Gobernador Alejandro Cervantes Delgado. En 1984 fue Coordinador general de fortalecimiento municipal y secretario de gobierno del estado.<sup>33</sup>

Fue diputado federal en el periodo 1991-1994. Fue presidente estatal del PRI en Guerrero. El 12 de marzo de 1996 fue designado por el congreso del estado como Gobernador sustituto ante la salida de Rubén Figueroa Alcocer, terminando el periodo constitucional el 31 de marzo de 1999. Volvió a ser diputado federal en el periodo 2003.2006 y fue presidente de la comisión de comunicaciones y después de la comisión de presupuesto y cuenta pública. Fue electo Gobernador del estado de Guerrero, y asumió el cargo el 13 de abril del año 2011.

---

<sup>32</sup> <http://www.redpolitica.mx/yopolitico/perfil/angel-heladio/aguirre-rivero>

<sup>33</sup> <http://www.redpolitica.mx/yopolitico/perfil/angel-heladio/aguirre-rivero>

El primer antecedente de los casos de corrupción en los que se ha visto envuelto Aguirre Rivero, fue el incidente coloquialmente conocido como “Aguas Blancas”. El 28 de junio de 1995, la policía motorizada y judicial del estado de Guerrero, asesinó a 17 campesinos en el vado de Aguas Blancas, municipio de Coyuca de Benítez, por órdenes del entonces Gobernador Rubén Figueroa Alcocer. Debido a la pérdida de legitimidad generada por este incidente, Figueroa se vio obligado a abandonar el cargo en 1996. El 12 de marzo de ese mismo año, el congreso local del estado de Guerrero designó a Ángel Aguirre Rivero como gobernador sustituto para concluir la administración 1993-1999.<sup>34</sup>

Otro incidente de corrupción en el que fue implicado Aguirre, fue por parte de su hermano Carlos Mateo Aguirre Rivero, quien fue señalado por el desvío de más de 287 millones de pesos del gobierno del estado de Guerrero.<sup>35</sup>

El caso más relevante de corrupción durante el Gobierno de Aguirre fue descubierto a raíz de la desaparición de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa. Debido a este fenómeno se evidenció que un grupo delictivo se había infiltrado profundamente en el gobierno municipal de Iguala encabezado por el presidente perredista José Luis Abarca Velázquez y por su esposa María de los Ángeles Pineda, quien se presume es hermana de integrantes de un grupo delictivo dedicado al narcotráfico.<sup>36</sup>

La ASF detectó desvío de recursos de ocho mil millones de pesos por parte de Aguirre durante su gestión como Gobernador del Estado.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> <http://mexicodesgraciado.blogspot.mx/2007/08/matanza-de-aguas-blancas.html>

<sup>35</sup> <http://pulsosp.com.mx/2017/05/30/los-hermanos-incomodos-de-10-personajes-famosos/>

<sup>36</sup> <http://aristeginoticias.com/0710/mexico/la-esposa-del-alcalde-hermana-de-integrantes-de-los-beltran-leyva/>

<sup>37</sup> <http://www.eluniversal.com/articulo/estados/2016/11/14/pri-y-pan-exigen-que-aguirre-rinda-cuentas-por-presunto-desvio-en>

Según la Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental de Guerrero los desfalcos financieros en la administración pasada de Aguirre Rivero y el exgobernador interino Salvador Ortega Martínez sumaron un monto de 37 mil millones de pesos, informó el contralor estatal Mario Ramos al Congreso local. En 2015, la PGR detuvo a exfuncionarios del gobierno guerrerense y familiares de Aguirre, incluido un hermano, Carlos Mateo Aguirre Rivero, en el marco de una investigación relacionada con desvío de recursos y lavado de dinero.

Aunque el hermano de Aguirre sería liberado luego de que la PGR no pudo acreditar los delitos que le imputó, un sobrino del exgobernador, Luis Ángel Aguirre Pérez, y siete integrantes la familia Hughes, incluyendo al exsecretario de finanzas Víctor Ignacio y su hermano Henry Paul, fueron implicados en el desvío de recursos del presupuesto de Guerrero.

En palabras del entonces secretario de finanzas del estado de Guerrero, Eliseo Moyao Morales, en el 2015 Guerrero presentaba un déficit que se calculaba en más de 13 mil millones de pesos. Como referencia, Moyao señaló que tan solo en el 2015, se utilizaron 573.2 millones de pesos para el pago de nómina educativa de plazas no reconocidas.<sup>38</sup>

La PGR ha investigado a Aguirre y a algunos de sus familiares por desvío de recursos. Han detenido a 9 y hay 7 prófugos. La Procuraduría General de la República detuvo a su hermano Carlos Mateo Aguirre Rivero y a su sobrino Luis Ángel Aguirre Rivero.<sup>39</sup>

La unidad de inteligencia financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público rastreaba 287 millones de pesos del erario público aparentemente dirigidos hacia operaciones de lavado de dinero en el que estaban involucrados

---

<sup>38</sup> <http://www.unotv.com/noticias/estados/suroeste/registra-guerrero-mayor-deuda-publica-historia-624148/>

<sup>39</sup> <http://www.elnorte.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=461786&md5=d6dd1456d5dab737c1778bd2a37d2fb6&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>

familiares de Aguirre, por lo que solicitó a la PGR se congelaran las cuentas personales del ex Gobernador.

### **3.1.6. Puebla, Rafael Moreno Valle**

Rafael Moreno Valle nació el 30 de junio de 1968 en Puebla de Zaragoza, Puebla. Es militante del Partido Acción Nacional (PAN). En el 2004 fue diputado local, fue senador del 2006-2009. Fue gobernador del Estado de Puebla durante el periodo 2011-2017.

De acuerdo con la ASF, el gobierno de Moreno Valle es responsable por irregularidades en el manejo de 5 mil 645 millones de pesos. La ASF detectó obras no pagadas en la línea dos del Metrobús, recursos que no se ejercieron y que no fueron reintegrados a la tesorería pública, y gastos no comprobados en infraestructura.

De los 5 mil 656 millones de pesos, 4 mil 570 millones corresponden al año 2015, se estima que los 75 millones de pesos restantes se malversaron durante el periodo 2011-2014.

La ASF también averiguó que el gobierno del estado no ejerció 2 mil 172 millones de pesos de convenios de contingencias económicas, de los que tampoco se comprobó su reintegración a la federación.

La ASF también detectó la no aplicación de 337 millones 327 mil pesos correspondientes al fondo de aportaciones múltiples (FAM) del ramo 33.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> <http://www.jornada.unam.mx/2017/02/23/estados/030n1est>

Según la organización civil de mexicanos Contra la Corrupción e Impunidad (MCCI) el estado de Puebla está endeudado por lo menos con 47 mil millones de pesos.<sup>41</sup>

### **3.1.7. Sonora, Guillermo Padrés Elías**

Miembro del Partido Acción Nacional, fue Gobernador de Sonora del periodo 2009 a 2015. Uno de los primeros problemas a los que se enfrentó el nuevo gobernador de Sonora fue el caso de la Guardería ABC. Un incendio ocurrido el 5 de junio de 2009, en el que murieron 49 infantes, y el caso de la presa Río Bacanuchi que se localizaba en una finca de su propiedad.

Posteriormente el gobernador hizo pública su declaración patrimonial: Guillermo Padrés Elías, y sus hermanos Héctor, Miguel y Julio, revelaron que el valor de su fortuna familiar asciende a 261 millones 875,633 pesos entre mueblerías, ranchos y locales comerciales.

En marzo de 2015, documentos citados por The Wall Street Journal señalaban que Padrés habría transferido 8.9 millones de cuentas de México a cuentas en bancos en Estados Unidos desde que su hermano llegó a la gubernatura de Sonora en 2009. Fue entonces que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) comenzó una investigación.

Por otro lado, los legisladores de MC, PT y PRD pedían que la Procuraduría General de la República (PGR), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Servicio de Administración Tributaria (SAT), informaran a la opinión pública.

---

<sup>41</sup> [Http://www.proceso.com.mx/470377/mexicanos-contra-la-corrupción-exhibe-deuda-moreno-valle-47-mil-mdp](http://www.proceso.com.mx/470377/mexicanos-contra-la-corrupción-exhibe-deuda-moreno-valle-47-mil-mdp).

En diciembre de 2015 un empleado –su hermano- del ex gobernador de Sonora, Guillermo Padrés, fue detenido con más de 3.5 millones de pesos, sin poder determinar la procedencia o el destino del dinero, confirmó la Procuraduría General de Justicia de Sonora (PGJE).

El PAN, por medio de su coordinador de la Comisión Anticorrupción, Luis Felipe Bravo Mena, afirmó su preocupación por las acusaciones contra el ex gobernador de Sonora, Guillermo Padrés, quien sería llamado por el partido para rendir cuentas.

El ex gobernador panista es investigado por delitos de defraudación fiscal, lavado de dinero y desvío de recursos. La Fiscalía Anticorrupción de Sonora vincula a Padrés Elías con 300 expedientes, 250 de ellos contra ex servidores públicos de la pasada administración, pero hasta el momento sólo han ejercido acción penal contra tres de ellos.

Las bancadas del PRI y PRD exigieron a las autoridades que profundicen en las investigaciones contra el ex mandatario estatal. El procurador de Justicia de Sonora, Rodolfo Montes de Oca, informó que hay dos averiguaciones previas en contra del ex gobernador de esa entidad, Guillermo Padrés Elías, las cuales se desprenden de la detención de una persona que trabajó para él y su hermano Miguel Padrés.

El ex gobernador de Sonora enfrenta acusaciones por parte de la Procuraduría General de la República (PGR) por delincuencia organizada y lavado de dinero por un monto de 178 millones de pesos durante su administración y de acuerdo con la Unidad Especializada en Análisis Financiero de la PGR, el ex gobernador tenía cuentas en el extranjero por 8.9 millones de dólares<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2016/11/16/formal-prision-guillermo-padres-lavado>

### **3.1.8. Tamaulipas, Tomás Yarrington Ruvalcaba**

Gobernador de Tamaulipas de 1999 al 2004, Tomás Yarrington Ruvalcaba, tiene una orden de aprehensión por su presunta participación en delitos contra la salud y de haber recibido millones de dólares en sobornos de los cárteles de la droga. De acuerdo a las investigaciones de la SIEDO, difundidas el 1 de agosto de 2012, Yárrington recibió más de \$8.5 millones de dólares para financiar su campaña proveniente del crimen organizado

En 2012, el ex gobernador fue acusado por un testigo protegido de la DEA de lavar dinero para Los Zetas y el Cártel del Golfo, además de estar involucrado en la muerte del candidato a la gubernatura, Rodolfo Torre Cantú, victimado el 28 de junio de 2010.

De acuerdo a la información que fue publicada en un artículo de Reforma, quien tuvo acceso al expediente PGR/SIEDO/UEIDCS/ 012/2009 se indica que varios alcaldes de Tamaulipas entre ellos Humberto Valdez y Serapio Cantú, alcaldes de Reynosa de 1999 a 2001 y de 2002 a 2004, respectivamente, así como también Mario Zolezzi García y Baltazar Hinojosa Ochoa, ediles de Matamoros de 2002 a 2007, y a José Manuel Suárez López, alcalde de Nuevo Laredo de 2002 a 2004, recibieron grandes sumas de dinero ilícito del Cártel del Golfo. Proceso (2012) menciona que el cártel del Golfo financió a todos estos alcaldes bajo la supervisión de Yárrington. El expediente indica que el dinero era un acuerdo para aceptar que el cártel del Golfo escogiera a los jefes policiacos de los municipios correspondientes.<sup>43</sup>

### **3.1.9. Veracruz, Javier Duarte de Ochoa**

---

<sup>43</sup> <http://www.proceso.com.mx/317718>

Javier Duarte fue gobernador de Veracruz de 2010 a 2016, periodo en el cual el estado acumuló 55 denuncias penales interpuestas por la ASF, de las cuales 2 fueron presentadas en 2012, 15 en 2014, 6 en 2015 y 32 más en 2016. Ochoa nació el 19 de septiembre de 1973. Inició su carrera política en 1995 como asesor del Coordinador General para la Promoción de la Participación Social de la Secretaría de Gobernación.

Entre 1997 y 2000, fue secretario particular del entonces diputado Fidel Herrera Beltrán, así como asesor en las Comisiones de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, Gobernación y Hacienda en la Cámara de Diputados. En 2004 ocupó el cargo de Subsecretario de Finanzas del comité directivo estatal del PRI en Veracruz, y ese mismo año fue designado Subsecretario de Finanzas del Gobierno del estado. Para 2008 asumió el cargo de Secretario de Finanzas y Planeación. En 2009 se convirtió en Diputado Federal por el XVI Distrito Electoral Federal de Veracruz, para la LXI Legislatura cargo al cual solicitó licencia para contender por la gubernatura de Veracruz<sup>44</sup>.

Sin embargo, fue hasta 2016 que la Procuraduría General de la República (PGR) comenzó investigaciones por los delitos de delincuencia organizada, y operaciones con recursos de procedencia ilícita.

### **3.2. Normatividad institucional para combatir la corrupción en los sistemas subnacionales en México: similitudes y diferencias**

Cada estado cuenta con su propio marco de leyes e instituciones para combatir la corrupción en los servidores públicos. Pero no todos la combaten de la misma manera, en este sentido algunos marcos normativos son más blandos con el delito que otras, y teóricamente esta es la razón por la cual hay tendencias al alza a cometer actos corruptos.

En la Tabla 12 se expone a grandes rasgos una revisión a las Constituciones Políticas de los estados, a los Códigos Penales, la presencia de

---

<sup>44</sup> <http://interactivo.eluniversal.com.mx/2017/caida-duarte/>

Comisión en el Congreso para producir leyes o tratar temas relacionados con la corrupción, así como también la presencia de una Fiscalía Anticorrupción, es decir, los mecanismos presentes en el marco normativo en las entidades federativas.

Tabla 12. Concentrado de los mecanismos de que abordan la corrupción en los estados

Estado	Constitución Política del Estado en cuanto a corrupción	Códigos penales del estado en contra de la corrupción	Presencia de Comisión en el Congreso para tratar leyes de corrupción	Presencia de Fiscalía Anticorrupción
Chihuahua	•		•	•
Coahuila				
Colima		•	•	
Estado de México			•	
Guerrero	•			
Puebla			•	•
Sonora			•	•
Tamaulipas				
Veracruz				

Fuente: Elaboración propia con datos de diversas fuentes

Como se puede apreciar: los estados tratan el problema de la corrupción de distinta manera, sin embargo, de entrada, se observa que hay ausencia de mecanismos en el combate a la corrupción en la mayoría de los estados. En el caso de las constituciones políticas sólo son Chihuahua y Guerrero los más claros a la hora de hablar de corrupción.

En una reciente reforma a la Constitución Política del Estado de Chihuahua, se contemplaba en su artículo número 122 que: *además de las fiscalías especializadas que determine la ley, habrá una Fiscalía Especializada Anticorrupción, con las atribuciones señaladas en el ordenamiento secundario.*<sup>45</sup>

<sup>45</sup> Artículo reformado mediante Decreto No. 1364-2016 II P.O. publicado en el P.O.E. No. 47 del 11 de junio de 2016.

El titular de esta Fiscalía será nombrado y removido por el Fiscal General del Estado; dicha decisión podrá ser objetada por el Congreso del Estado con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, en un plazo que no podrá exceder los treinta días naturales; si el Congreso no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.

Sin embargo, la Procuraduría General de la Republica (PGR) impugnó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) las normas emitidas y publicadas por el Congreso y el Gobernador, de acuerdo al artículo 105, fracción II, inciso C de la Constitución, para que la Corte revise la reforma local, con base en los principios y reglas de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción.

En el caso de Guerrero con las reformas publicadas en Periódico Oficial del Gobierno del Estado (POGE), el 6 de mayo de 2008, en su parte introductoria, se establece:

Que, en dichas reformas constitucionales, de gran magnitud y esplendidez, se retoma el propósito de brindar a cada mexicano mejores y más amplias condiciones de existencia, en la salud y seguridad pública, que al mismo tiempo que otorguen a los gobernados justicia y libertad real, sean congruentes con la obligación del Estado de prevenir y sancionar la inmoralidad y corrupción de los Servidores Públicos. También resultan de importancia capital, las reformas que se refieren al Municipio Libre, puesto que, si bien es cierto, en la actualidad el Municipio tiene plena libertad y autonomía es más cierto que con la autonomía económica y política que se le otorgan, se refuerza y se da vigor a dichos conceptos de que goza conforme al primario espíritu del Constituyente de Querétaro.

Siendo así los únicos dos estados que hablan sobre corrupción en sus constituciones políticas. Si bien es verdad que las demás constituciones retoman el concepto de corrupción lo hacen designándolo a la trata de menores y nada

más. Solo estos dos estados lo tratan como un problema que afecta el funcionamiento de la administración.

En el caso del Código Penal el Estado de Colima es la única entidad federativa que en su artículo 10 estipula:

“se califican como delitos graves, para todos los efectos legales, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad, los siguientes delitos previstos por este Código: Corrupción y explotación de personas señalados en el segundo y tercer párrafo del artículo 154.

En los códigos penales en el caso de Guerrero, en el artículo 294, dice: *se impondrá multa... al funcionario electoral que... cuando un funcionario electoral se involucre en actos de corrupción y ponga en riesgo la transparencia de una elección.*

En este sentido los Código Penales de Guerrero no son claros en tratar la corrupción porque lo limita a un acto que se da sólo en periodos electorales.

En México existe un código penal y un código de procedimientos penales en cada entidad federativa, más uno de cada tipo a nivel federal. Sin embargo, como vemos, no son claros ni puntuales al definir corrupción ni en la manera de castigar actos corruptos. Algunos no cuentan con Códigos Penales que contemplen la corrupción y otros sí, pero no dicen nada con respecto al combate a la corrupción.

Por otro lado, el poder legislativo es fundamental para la gobernabilidad democrática. Los Congresos estatales deben estar involucrados en esta dinámica de combate a la corrupción porque es el órgano encargado de aprobar y/o presentar leyes que vuelvan eficiente el combate a la corrupción. Sin embargo, a pesar de la existencia en las 32 entidades federativas con comisiones de: administración y procuración de justicia; finanzas, hacienda, cuenta pública,

fiscalización y vigilancia; y desarrollo económico industrial, no hay formas concretas en la ley de hacerle frente a la corrupción.

El número de comisiones dentro los Congresos locales varía: Chihuahua tiene 20; Coahuila 12; Colima 20; Estado de México 25; Guerrero 26; Puebla 13; Sonora 23; Tamaulipas 32, y; Veracruz 25.

De estos estados sólo Chihuahua, Colima, Puebla, Estado de México y Sonora tienen una comisión especializada anticorrupción dentro de sus Congresos, que se encargan de legislar medidas adecuadas para combatir actos corruptos de los funcionarios públicos.

En el caso del Congreso del Estado de México, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 57 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y 38 fracción IV de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, ha tenido a bien contemplar en su estructura orgánica una comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y de Combate a la Corrupción, durante la LIX Legislatura, en 2016. Una creación muy reciente.

Colima es el estado que más promueve el trabajo desde la comisión dentro del Congreso Local para el combate a la corrupción.

Por otro lado, algunos estados han intentado consolidar fiscalías con las que los gobiernos estatales pretender dar solución a los problemas de falta de transparencia de las administraciones públicas locales con respecto al manejo del erario, pero sólo Chihuahua, Puebla y Sonora cuentan con fiscalías especializadas para el combate a la corrupción. Las fiscalías son las encargadas de demostrar las faltas de responsabilidades administrativas en las que incurran los servidores públicos, y al igual que las Comisiones son muy recientes. La oleada de gobiernos corruptos también trae consigo un reforzamiento a los mecanismos de control.

En el caso de Puebla se creó la Fiscalía Anticorrupción Del Gobierno Del Estado De Puebla. Siendo el primer estado en crear un órgano de este tipo en 2009.

En el caso de Sonora se creó la Fiscalía Especializada para Investigar Hechos de Corrupción (FEIHC), la cual fue creada con el fin de investigar a los servidores públicos tanto estatales como municipales implicados en casos de corrupción en las pasadas administraciones y en las presentes. Pavlovich Arellano<sup>46</sup>, informó que la Fiscalía Anticorrupción tendría como finalidad principal perseguir a los funcionarios que hayan incurrido en actos deshonestos durante las administraciones pasadas.

La federación cuenta con mecanismos efectivos para el combate a la corrupción, y algunos estados también tienen sus propias formas de detectar y procesar los casos, sin embargo, como se puede apreciar, por un lado, la redacción de las leyes se presta a vacíos legales que permiten evadirla y por el otro hay una insuficiencia en los procesos penales.

### **3.3. La realidad de la normatividad institucional ante los casos de corrupción de gobernadores**

La corrupción genera índices de impunidad muy críticos, como revelan las cifras, sólo del 1 a 5% de los delitos son castigados. En el caso de los gobernadores la realidad es la misma. En parte porque los mecanismos son violentados y porque no disponen de voluntad, también se ha visto que pese a gran cantidad de normas y órganos creados para el combate a la corrupción a nivel federal y estatal.

---

<sup>46</sup> Gobernadora electa de Sonora en 2015.

La voluntad de los nuevos gobernadores para combatir la corrupción no sólo no es la adecuada para fortalecer los valores democráticos, sino que forman parte de este fenómeno. Los medios sustentan que los gobernadores participan activamente en el desvío de recursos para favorecer su fortuna, que se sirven de su posición para designar personas cercanas a ellos en los distintos puestos de la administración pública y en algunos casos que establezcan nexos con el crimen organizado. Los gobiernos estatales y los órganos del sistema judicial de los distintos niveles se han visto involucrados en esta dinámica de tal modo que cuando estos cometen actos corruptos no hay castigo porque existe un sistema de reglas que han sido vulneradas, también que ejecutivos estatales no se muestran dispuestos a reparar los daños que han hecho. Al contrario, que haciendo uso de su fuero y de los recursos legales al alcance trata de evadir la ley.

La Tabla 13 revela las fallas que se tienen en los procesos judiciales de los gobernadores. Se observa que los órganos como la PGR mediante el MP ha dejado en libertad a la mayoría de los gobernadores. En estos casos solo uno ha sido encarcelado. Otros dos más recientemente detenidos que esperan un juicio. Sin embargo también se nota que tres de los nueve casos fueron detenidos en otro país y no en México.

Tabla 13. Clasificación del delito según su origen, el tipo, disposición del culpable y la solución del problema		
Gobernador	Condición	Solución del problema
César Horacio Duarte Jáquez	Prófugo	Orden de aprehensión
Humberto Moreira Valdés	Libre	Detenido en España y puesto en libertad siete días después.
Mario Anguiano Moreno	Libre	Denuncia penal
Arturo Montiel Rojas	Libre	Encontrado libre de delitos
Ángel Heladio Aguirre Rivero	Libre	Sin investigar
Rafael Moreno Valle Rosas	Libre	Sin investigar
Guillermo Padrés Elías	Se entregó	Encarcelado sin sentencia clara.
Tomás Jesús Yárrington Ruvalcaba	Prófugo	Detenido en Italia
Javier Duarte de Ochoa	Prófugo	Detenido en Guatemala
Fuente: Elaboración propia		

México se encuentra en una situación complicada que lo ha expuesto ante la mirada internacional como un país que tiene un problema estructural con la corrupción. A nivel federal y estatal se ha logrado avanzar en la creación de normas e instituciones, pero no hay una concordancia entre el marco federal y los estatales ni actores e instituciones con voluntad, ni una ciudadanía fuerte.

## Conclusiones

La corrupción en México es mal estructural porque está presente en todas las instituciones y con mayor frecuencia en los servidores o funcionarios públicos. El PRI es el partido político que más ha tenido casos de gobiernos estatales corruptos, es claro que no militantes de este partido han estado implicados, entre algunas de las causas es que en algunos estados no ha habido alternancia en el poder ejecutivo, y como consecuencia los marcos legales no han sido modificados de tal modo que el combate a la corrupción sea una prioridad de modo que las prácticas autoritarias dentro de los estados y de sus estructuras siguen latentes. Aunado que los medios de comunicación, especialmente medios digitales y redes sociales han contribuido a exhibir escándalos de corrupción sin precedentes.

El marco normativo e institucional federal no está coordinado con las reglas de cada estado, de modo que no se complementan e incluso caen en contradicciones que obedecen más a intereses particulares de cada partido y de determinadas elites, que a la justicia.

En este sentido la corrupción es un sistema que comienza cuando se comete un acto ilegal, que puede o no ser investigado y sancionado debido a que la impunidad como resultado siempre está coaligada como parte de proceso.

Además, la percepción que se tiene sobre este fenómeno es que crece conforme pasa el tiempo afectando el funcionamiento de todas las instituciones de Estado, creando un ambiente de desconfianza hacia las instituciones de representación, incluyendo la figura del gobernador.

En cuanto a niveles de gobiernos, los estatales han sido los más afectados, y aunque los policías siguen siendo la institución más desacreditada por ser consideradas como muy corruptas, la sociedad manifiesta una desconformidad

creciente con el poder ejecutivo y legislativo y demás instituciones públicas de representación que están relacionadas con la administración.

Como se ha visto, un número creciente de gobernadores se han visto implicados en escándalos, sin embargo, un número reducido de castigos, porque además de las fallas de sistema judicial, utilizan los recursos a su alcance para salir libres de culpas e incluso algunos son prófugos de la justicia. Hay poca voluntad de las nuevas generaciones de políticos para reforzar los valores democráticos.

Por su parte, las autoridades correspondientes no han logrado disminuir las denuncias que son realizadas y las que son castigadas, que deja como resultado no sólo la desconfianza a instituciones como la PGR o el MP, sino todo el sistema de justicia.

Los casos de corrupción de gobernadores están ligados históricamente al sistema autoritario mexicano post revolucionario, que no termina de reformar sus reglas e instituciones.

Se necesita crear mecanismos anticorrupción que vayan desde mecanismos de acceso a la administración pública, las funciones y resultados de la administración, en este sentido crear órganos de contratación, fiscalías de supervisión, mecanismos de transparencia, acceso a la información, y de rendición de cuentas en general, para prevenir y contar con servidores públicos comprometidos con la democracia, así como también mecanismos que sean encargados de las sanciones, en lo que se encuentra dotar de instrumentos legales y autonomía las instituciones de justicia y mejorar la calidad de los juicios en concreto con el fin de evitar la corrupción e impunidad y también los de retroalimentación, aquellos encargados de analizar los resultados e ir innovando las formas de combate a la corrupción.

Muchos de los delitos quedan impunes porque el sistema penal no castiga, aunque estos sean identificados y comprobados. Los mecanismos de combate a la corrupción son un complemento de los mecanismos de rendición de cuentas. Idealmente las rendiciones de cuentas se encargan desde la prevención hasta el castigo de los casos de corrupción.

Acompañado de una estrategia contra la corrupción que tenga como objetivo prioritario un cambio cultural que se traduzca en el rechazo social abierto a este tipo de conductas. De igual manera, la creación de una comisión para tratar la corrupción en los Congresos subnacionales, así como también reformar los códigos penales estatales para que todos los estados cuenten con normas protocolarias y contemplar la corrupción en los funcionarios públicos como un problema delicado y merecedor de sanciones, y no como trata de menores únicamente como hasta ahora es definida en las constituciones de la mayoría de los estados en México.

A nivel organizativo institucional es importante establecer las obligaciones a las cuales están sujetos los agentes públicos y cuáles serían las sanciones en caso de incumplirlas. Por lo tanto, el sistema judicial debe tener independencia orgánica y funcional que le permita tener imparcialidad en sus sentencias, alejadas de la discrecionalidad, la ilegalidad y la impunidad. De igual importancia es necesario que se adopten medidas en materia de simplificación administrativa que se expresen en una mayor calidad de los trámites públicos para agilizar los tiempos y los formatos.

Algunas de las recomendaciones que han puntualizado diversos autores es que los Congresos Locales legislen con el fin de adecuar el marco legal a modo que los principios anticorrupción, estén coordinados por autoridades estatales y municipales para prevenir, detectar y sancionar responsabilidades administrativas y hechos de corrupción en la entidad.

La corrupción resulta rentable para las personas que forman parte del fenómeno en el corto plazo, pero afecta a los sectores más vulnerables del país a mediano y largo plazo que se reflejan en los Índices de Desarrollo Humano.

Afecta el desempeño económico de los países, la estabilidad política y la convivencia social de modo que la democracia se ha visto afectada porque los gobiernos no se comprometen como vigilantes y contrapesos contra la corrupción. Los gobiernos de los distintos niveles adoptaron un pacto en el que se veían implicados funcionarios públicos en favor de la ilegalidad y de la impunidad.

Es un problema que necesita ser atacado a partir de un marco regulatorio que cambie el funcionamiento del sistema de justicia, que vaya desde la política de combate como lo es la prevención, denuncia, investigación, persecución y sanción del delito. Un trabajo primordial para la comunidad científica es realizar diagnósticos y estrategias de intervención, mientras que a las nuevas generaciones de políticos les queda adquirir el compromiso y voluntad de generar condiciones y resultados sostenibles en el combate a la corrupción y favorables para la democracia.

## Bibliografía

Ambos, Kai. (1997). Impunidad y Derecho Penal Internacional. Un Estudio Empírico sobre Colombia, Bolivia, Perú, Chile Argentina. Colombiana.

Cepeda Ulloa, Fernando (1994). La corrupción administrativa en Colombia. Diagnóstico y Recomendaciones para combatirla. TM Editores.

Cepeda Ulloa, Fernando (1994). Instituciones y mecanismos de participación ciudadana. Universidad de los Andes.

Cámara de Diputados del H. Congreso de La Unión (2017). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_240217.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf)

Córdova González y Hurtado Cisneros (2004). Las Comisiones Legislativas en los Congresos Locales En México. El Poder Legislativo estatal en México.

Eguiá Casis, Alicia (2014). Corrupción en México, normativa para eliminarla y percepción pública. Ciencia administrativa, N° 1, año 2014. México.

Garzón Valdés, E (1995) Acerca del concepto de corrupción. Claves de la razón práctica. N. 56. España. P 26 – 38.

Universidad de las Américas Puebla (2016). Índice Global de Impunidad. Disponible en [http://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/indice-global-de-impunidad-de-mexico-2016-via-udlap/](http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/indice-global-de-impunidad-de-mexico-2016-via-udlap/).

IMCO (2015). Las siete leyes del Sistema Nacional Anticorrupción Disponible [http://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/las-siete-leyes-del-sistema-nacional-anticorrupcion/](http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/las-siete-leyes-del-sistema-nacional-anticorrupcion/).

Ley 3 de 3, iniciativa ciudadana (2016) 10 tipos de corrupción grave. Disponible en <http://ley3de3.mx/es/10-tipos-de-corrupcion/>.

Animal Político (2016). 15 estados sufren de ‘muy alta impunidad’, según estudio. Disponible en <http://www.animalpolitico.com/2016/02/de-alto-a-muy-alto-el-nivel-de-impunidad-en-25-estados-menos-del-1-de-los-delitos-son-castigados-en-el-pais/>

Centro de información de las Naciones Unidas (2013). Alta Comisionada advierte que la corrupción obstaculiza el goce de los derechos humanos. Disponible en <http://www.cinu.mx/noticias/mundial/alta-comisionada-advierte-que/>

Expansión (2015). Índice de Percepción de la Corrupción. Disponible en <http://www.datosmacro.com/estado/indice-percepcion-corrupcion>

Biblioteca Católica Digital (2000). Corrupción política. Disponible en [http://www.mercaba.org/FICHAS/Capel/corrupcion\\_politica.htm](http://www.mercaba.org/FICHAS/Capel/corrupcion_politica.htm)

Reporte Índigo (2017). El boom de fiscalías anticorrupción. Disponible en <http://www.reporteindigo.com/reporte/mexico/el-boom-de-fiscalias-anticorrupcion>

Información Tecnológica e información Internacional (2017). 14 medidas para acabar con la corrupción. Disponible en <https://www.euroresidentes.com/empresa/innovacion/12-medidas-para-acabar-con-la>

OCDE (1997). Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales. Disponible en [https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery\\_Spanish.pdf](https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf)

Transparencia Internacional (2016). Índices de Percepción de la Corrupción. Disponible en [https://www.transparency.org/news/feature/corrupti3n\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/news/feature/corrupti3n_perceptions_index_2016)

Cámara de Diputados del H. Congreso de La Unión (2016). Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>

Cámara de Diputados del H. Congreso de La Unión (2006). Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf>

Cámara de Diputados del H. Congreso de La Unión (2015). Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Disponible en [https://www.colmex.mx/assets/pdfs/12-LFRASP\\_59.pdf?1493134129](https://www.colmex.mx/assets/pdfs/12-LFRASP_59.pdf?1493134129)

Cámara de Diputados del H. Congreso de La Unión (2012). Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones de Recursos de Procedencia Ilícita. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPIORPI.pdf>

Cámara de Diputados del H. Congreso de La Unión (2016). Ley General de Contabilidad Gubernamental. Disponible en [http://www.amerieiaf.mx/sites/default/files/Contabilidad\\_gubernamental.pdf](http://www.amerieiaf.mx/sites/default/files/Contabilidad_gubernamental.pdf)

Mahecha, E (2014) Educación y cultura de la legalidad. Justicia Juris, 10(2), 36-43.

Casar, María Amparo (2015) México: anatomía de la corrupción. Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE).

Hershman, Michael J (1996) "Métodos para la investigación de la corrupción", en Revista Ciencia Política, vol.18, número 1, abril - junio, pp. 61 - 66.

Michal Paulus y Ladislav Kristoufek. (2015) Physica A: Statistical Mechanics and Its Applications. Vol. 428, pp. 351 - 358.

Carbonell, Miguel (2003) Corrupción judicial e impunidad: el caso de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Carbonell, Miguel (2006) Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXIX, núm. 116, mayo-agosto de, pp. 351-369

Vázquez, Rodolfo (2007) Corrupción Política Y Responsabilidad de los Servidores Públicos, en Cuadernos de Filosofía del Derecho, 30 ISSN: 0214-8676 pp. 205-216

Seminario Impunidad y sus efectos en los procesos democráticos. (1996). Declaración de Santiago. Santiago de Chile.

Terzano Bouzón, M. Beatriz. (2006.) Corrupción: conceptos, realidad y reflexiones. Conferencia Internacional organizada por el Pontificio Consejo "Justicia y Paz"

Torcal, Mariano y Bargsted, Matías (2015). Confianza política en Europa y América Latina: Estudio comparado con datos y causas. En Paramio Ludolfo (Coord). Desafección política y Gobernabilidad: el reto político. Madrid: Editorial Marcial Pons; Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Alcalá y Banco de Desarrollo de América Latina.

---

Astrid Odete Escobedo Borrondo (2013). El concepto impunidad, su abordaje en los instrumentos de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Penal Internacional. Universidad Carlos III de Madrid. España.

Xóchitl Austria (2017). Los gobernadores más buscados por corrupción en México. Disponible en <http://www.altonivel.com.mx/los-exgobernadores-buscados-corrupcion-en-mexico/>