

# Íntegrus

CULTURA DE LEGALIDAD

NÚMERO 3 | JULIO - DICIEMBRE 2021

Revista de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes

## **CORRUPCIÓN:**

LA CARA MENOS VISIBLE  
DE LA TRATA EN OAXACA

*Pastor Santa Anna Gutiérrez*

ESCANEO DE

## **INCIDENCIA DELICTIVA**

Y APROXIMACIÓN A UN  
ÍNDICE DE RIESGO EN DELITOS  
COMETIDOS POR SERVIDORES  
PÚBLICOS EN LAS ENTIDADES  
FEDERATIVAS

*Ricardo Rivera García*

## **MÉXICO: CORRUPCIÓN EN LAS URNAS**

*Martha Laura Ochoa Sánchez*

EL DERECHO DE

## **ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO**

ANTECEDENTES Y PRAXIS

*Ruth Yesenia Hernández Martín*

## **LA INCIDENCIA DE LAS ÉLITES**

EN EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE MÉXICO.  
EL CASO DEL SISTEMA NACIONAL  
ANTICORRUPCIÓN (SNA)

*Francisco Aguirre Arias*



SECRETARÍA EJECUTIVA DEL  
SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN  
DE AGUASCALIENTES



ISSN en trámite

# CONTENIDO

<b>CORRUPCIÓN:</b> LA CARA MENOS VISIBLE DE LA TRATA EN OAXACA	<b>4</b>
<b>ESCANEO DE INCIDENCIA DELICTIVA</b> Y APROXIMACIÓN A UN ÍNDICE DE RIESGO EN DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	<b>17</b>
<b>MÉXICO: CORRUPCIÓN EN LAS URNAS</b>	<b>34</b>
<b>EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO:</b> ANTECEDENTES Y PRAXIS	<b>42</b>
<b>TESIS: LA INCIDENCIA DE LAS ÉLITES EN EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE MÉXICO.</b> El caso del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) Autor: Alberto Daney Ibarra Chávez	<b>50</b>



SECRETARÍA EJECUTIVA DEL  
**SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN**  
DE AGUASCALIENTES

ÍTEGRUS, Año 2. No. 3, julio-diciembre 2021, es una publicación semestral editada por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes (SESEA), cuyo domicilio es en avenida Las Américas, No. 1622, edificio Londres cuarto piso, fraccionamiento Valle Dorado, código postal 20235, en Aguascalientes, Ags; teléfono (449) 596 94 00; página web <https://www.seaaguascalientes.org/revistaintegrus>; correo de contacto [dgpoliticas@seaaguascalientes.org](mailto:dgpoliticas@seaaguascalientes.org), Editor Responsable Maestro Aquiles Romero González, Secretario Técnico de la SESEA; Reserva de Derechos al Uso Exclusivo 04-2024-041910305300-102, otorgada por el Instituto Nacional del Derecho de Autor; ISSN en trámite.

Todos las ideas, comentarios y opiniones expresadas en ÍTEGRUS son RESPONSABILIDAD EXCLUSIVA de los autores, por lo que no necesariamente reflejan la postura de ÍTEGRUS, de su Editor, Consejo Editorial, o de la SESEA; asimismo, los autores son responsables exclusivos respecto a la originalidad de la obra que presentan, por lo que liberan a la SESEA y a la Revista ÍTEGRUS, de cualquier responsabilidad originada por reclamos de derechos de propiedad intelectual.

La SESEA se reserva el derecho de reproducción y comunicación pública del material presentado por los autores, únicamente para fines académicos, de investigación, o de difusión relacionadas con el combate a la corrupción y el fomento de la cultura de la legalidad, en los ámbitos público y privado, a través de la Revista ÍTEGRUS. Para cualquier otro uso, la SESEA deberá solicitar la autorización del autor.

Queda prohibida la reproducción total de los artículos y otros textos publicados por la SESEA a través de la Revista ÍTEGRUS, sin embargo, está permitido citar partes de los textos publicados sin solicitar permiso previo, siempre que la fuente y el autor queden debidamente identificados.



**NUEVO  
MICRO SITIO  
DE PUBLICACIONES**

**MÁS DE 50  
DOCUMENTOS  
DISPONIBLES**



[seaaguascalientes.org/publicaciones/](http://seaaguascalientes.org/publicaciones/)



SECRETARÍA EJECUTIVA DEL  
SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN  
DE AGUASCALIENTES

# PRESENTACIÓN



Mtro. **Aquiles  
Romero González**  
Secretario Técnico

## CONSEJO EDITORIAL

### PRESIDENTE

Mtro. Aquiles Romero González  
Secretario Técnico

### SECRETARIO

Lic. Claude Julien Pariset Castorena  
Director General de Vinculación y  
Políticas Públicas

### VOCAL

Mtro. Francisco Aguirre Arias  
Integrante del Comité de  
Participación Ciudadana

### CONSEJEROS

- Dr. José Manuel López Libreros
- Dr. Genaro Zalpa Ramírez
- Dr. Oliver David Meza Canales
- Dra. Brisa Herminia Campos Aceves
- Mtra. Yadira García Montero

Este ejemplar de la Revista *Íntegrus*, correspondiente al semestre julio-diciembre de 2021, es una muestra de la diversidad de los puntos de vista desde los cuales se puede abordar el problema de la corrupción.

Arrancamos este tercer número con una colaboración de Pastor Santa Anna Gutiérrez, Maestro en Anticorrupción y Sistema de Justicia Penal por el Centro de Estudios de Posgrado, investigador y divulgador científico que trae a nosotros un artículo que versa sobre la relación entre la trata de personas en el Estado de Oaxaca y el fenómeno de la corrupción; tema de alto interés ya que, como el propio autor lo considera, dicha entidad federativa concentra casi una cuarta parte de los municipios del país, además que 418 de ellos se rigen por un sistema normativo de usos y costumbres.

Ahora, si bien es cierto que por su impacto y trascendencia sobre las víctimas, la trata de personas es un flagelo a combatir, no debe perderse de vista que, tratándose de corrupción, existen diversos ilícitos cometidos por servidores públicos que pudieran posicionar a entidades federativas como Chihuahua, San Luis Potosí, Nuevo León, Coahuila, y a nuestro propio Estado, como las entidades con mayor riesgo. Así lo concluye Ricardo Rivera, politólogo y estudiante de la Maestría en Políticas Públicas Comparadas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO México), quien propone un interesante ejercicio para integrar un índice basado en la magnitud, incidencia, incremento y procesamiento de los delitos cometidos por servidores públicos, apoyado en datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En un escenario distinto, Martha Laura Ochoa, abogada y Maestra en



Derecho Constitucional y Amparo por la Universidad Cuauhtémoc, nos aporta con un artículo, el primero relacionado con la materia electoral, que versa sobre cómo las prácticas corruptas en los procesos electorales afectan la vida democrática del país, trastoca la confianza en las instituciones electorales, y mengua el ejercicio del derecho activo al voto. Reflexión que concluye con una consideración sobre la función de la ciudadanía en el combate a este tipo de ilícito.

En esa misma línea, Yesenia Hernández, politóloga y estudiante de la Maestría en Transparencia y Protección de Datos Personales de la Universidad de Guadalajara, expone en su artículo los progresos que el derecho de acceso a la información y sus mecanismos han tenido en nuestro país, para cerrar con una perspectiva crítica sobre la percepción y actitudes de la ciudadanía hacia estos instrumentos, apoyada en información de la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID), del INEGI.

Esta tercera edición cierra con una interesante reseña, presentada por Francisco Aguirre, Maestro en Gestión Pública Aplicada y Profesor de la Universidad Panamericana, en relación a un trabajo de tesis del año 2020, denominado “La incidencia de las élites en el diseño institucional de México. El caso del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)”, de la autoría de Alberto Daney Ibarra Chávez, Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la UNAM.

Con esta entrega, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes avanza un paso más en la construcción de un espacio de confluencia entre la academia y los hacedores de políticas públicas, que permita el intercambio de conocimiento en esta compleja materia, y que atraiga cada vez más contribuciones.



SECRETARÍA EJECUTIVA DEL  
**SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN**  
DE AGUASCALIENTES

# CORRUPCIÓN: LA CARA MENOS VISIBLE DE LA TRATA EN OAXACA

Por **Pastor Santa Anna Gutiérrez**<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Maestro en Anticorrupción y Sistema de Justicia Penal por el Centro de Estudios de Posgrado. Licenciado en Derecho por la Universidad Regional del Sureste, Licenciado en Estudios Mexicanos por la Universidad Tecnológica de la Mixteca, Actualmente cursa la Licenciatura en Derechos Humanos en la Universidad Autónoma de Chiapas. Investigador y divulgador científico con registro ORCID <https://orcid.org/0000-0002-2403-0082>. Ha colaborado en diversas dependencias de gobierno estatal y federal, actualmente ejerce como abogado postulante. Encontrándose capacitado con más de 190 cursos en plataformas académicas de 11 países, en materias del ámbito jurídico, Derechos Humanos, Derecho Administrativo Disciplinario, Transparencia, Compliance y en el Sistema de Combate a la Corrupción.

## Resumen:

La trata de personas y la corrupción son dos fenómenos interrelacionados, sin embargo, la correlación entre ambos fenómenos y el impacto real de la corrupción en la trata generalmente son ignorados en el desarrollo y la implementación de políticas públicas y medidas contra este delito.

En México existen regiones donde la trata es un hecho cotidiano; en Oaxaca, esta actividad incluso se encuentra amparada bajo el sistema de usos y costumbres de los pueblos indígenas. Reconocer la existencia y los efectos de la corrupción resulta trascendental para enfrentar los destinos que presenta el delito de trata. Su importancia consiste en estudiar la manera en que la corrupción afecta a la trata y contribuye al crecimiento del fenómeno, se intenta de esta forma resaltar las áreas de riesgo de corrupción y la vulnerabilidad de los servidores públicos municipales, así como las posibles consecuencias de la falta de sensibilización respecto al tema de la corrupción.

**Palabras clave:** Trata; usos y costumbres; explotación sexual

## Abstract:

Human trafficking and corruption are two interrelated phenomena. However, the correlation between these two phenomena and the real impact of corruption on human trafficking are generally ignored in the development and implementation of public policies and measures to combat this crime.

In Mexico there are regions where human trafficking is a daily occurrence; in Oaxaca this activity is even protected under the system of customs and traditions of indigenous peoples. Acknowledge the existence and effects of corruption is transcendental to face the destinies presented by the crime of human trafficking. Its importance consists in studying the way in which corruption affects human trafficking and contributes to the growth of the phenomenon, thus attempting to highlight the areas of risk of corruption and the vulnerability of municipal public servants, as well as the possible consequences of a lack of awareness regarding the issue of corruption.

**Keywords:** Human trafficking; customs and traditions of indigenous peoples; sexual exploitation

# 1. Antecedentes

Según el documento temático “El Papel de la Corrupción en la Trata de Personas”, elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC, 2011)<sup>2</sup> la trata de personas y la corrupción son actividades delictivas estrechamente vinculadas, cuya interrelación frecuentemente se señala en foros internacionales.

En la actualidad existen pocos datos y análisis profundos sobre el papel que juega la corrupción en la trata de personas. El enfoque de estudio de la corrupción al ser tan amplio, por lo regular abarca cuestiones relativas a la falta de probidad de los servidores públicos, por lo que, rara vez toma en cuenta investigaciones o políticas en materia de trata de personas. En lo que va de 2022, la trata de personas registró un alza en 15 estados de la república, donde Oaxaca alcanzó un aumento del 500 por ciento durante los meses de enero y febrero, según reportes de Causa Común, una organización articulada por la defensa de los derechos, libertades, las víctimas y la democracia.<sup>3</sup>

La trata de personas no es un fenómeno de nueva creación, pero ha sido hacia las dos últimas décadas, donde ha salido a la luz pública esta problemática social. La modalidad de trata de personas por las que se han iniciado más investigaciones es la de explotación sexual. Esto a nivel internacional se encuentra avalado por las estimaciones llevadas a cabo por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC 2009, s/p), esta modalidad representa un 79 por ciento de los casos y dentro de ellos, la mayoría de las víctimas de estos hechos delictivos son mujeres. En el caso del estado de Oaxaca, habría que agregar otro elemento determinante, el ser una mujer indígena.

En los últimos años, México se ha ido transformando gradualmente en la temática indígena. En 1992 fue reconocido como un país multicultural. Siendo Oaxaca<sup>4</sup>

la región donde existe una concentración de pueblos y cultura indígena que lo hacen pionero a nivel nacional. Lo que ha contribuido a que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, le otorgue reconocimiento a los grupos indígenas, reconociéndoles a partir de 1995 el sistema normativo de usos y costumbres en la organización política de los municipios; armonizando esto con la promulgación de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Oaxaca en 1998.

En algunos estados del sureste de México, en los cuales las comunidades indígenas predominan, su organización política municipal se basa en los llamados usos y costumbres, también conocidos como sistemas normativos internos, un reconocimiento ancestral, el cual ha significado un total respeto a los derechos indígenas; mismos que a dicho de varios investigadores, han contribuido a una mayor democratización del país. Oaxaca es el estado con la mayor población indígena de México; su territorio se encuentra dividido por un gran número de unidades políticas y administrativas. Cuenta con 570 municipios, que representan el 23% de los existentes en el país. De estos, 418 municipios se rigen por el sistema normativo de usos y costumbres. Es de reconocer que a este conjunto de tradiciones, las leyes nacionales han otorgado valor legal, siempre y cuando no exista un choque con la ley suprema de la nación.

Contrario a lo anterior, en varias regiones del país, han existido por tradición ancestral, la compra de mujeres y menores, a pesar de que ello atenta contra los derechos humanos, contra distintas leyes nacionales y locales, y contra la dignidad humana, resultando común esta práctica en pueblos de los estados sureños de Guerrero, Oaxaca y Chiapas en su mayoría. En Oaxaca la problemática de la trata de personas se cobija al amparo de los usos y costumbres de los pueblos indígenas, al

2 La Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) comenzó a enfocarse en este tema a partir de la organización de un taller y una mesa redonda sobre la relación entre la trata y la corrupción, los cuales tuvieron lugar durante el Foro de Viena para Luchar contra la Trata de Personas, del 13 al 15 de febrero de 2008, en el marco de UN.GIFT. Véase: [www.unodc.org/documents/human-trafficking/2008/BP020Corruption-andHumanTrafficking.pdf](http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2008/BP020Corruption-andHumanTrafficking.pdf).

3 El Economista. Redacción (marzo 29 de 2022). “Trata de Personas se dispara en Oaxaca al 500% en dos meses de 2022”. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/estados/2022/03/29/trata-de-personas-se-dispara-en-oaxaca-al-500-en-dos-meses-de-2022/>

4 Oaxaca, Estado del sureste mexicano, caracterizado por registrar los mayores indicadores de rezago social y marginación en el país, así como por su alta dispersión poblacional (INEGI, 2010), elementos que lo llegan a convertir en un espacio donde se puede observar con claridad la violencia derivada de condiciones estructurales.

mantener como tradición la venta de mujeres y niñas que son entregadas, en el menor de los casos, en matrimonio o para el servicio doméstico, en el peor de los panoramas, para explotación sexual; siendo éste un ritual que en realidad resulta ser una forma ancestral de esclavitud. Además, existen evidencias que señalan que los precios de venta de niñas y mujeres, van a depender de la edad, de si está o no iniciada en su vida sexual o si tiene hijos; una transacción puede llegar a alcanzar hasta 300 mil pesos. Este tipo de situaciones están normalizadas por los usos y costumbres, a pesar de que trasgreden los derechos de la menor, cuya integridad debe salvaguardarse de manera prioritaria. De igual forma, no resulta sorprendente que este tipo de hechos se lleve a cabo de forma cotidiana, a las niñas se les roba la niñez y rápidamente se convierten en mujeres adultas, en madres totalmente inexpertas para su edad. Casi todas las familias indígenas han comprado o vendido a alguna de sus hijas. Otro punto importante ante este tipo de tradiciones ancestrales es el de la llamada *dote*, según la cual, las niñas y adolescentes son entregadas en matrimonio a cambio de una remuneración, ya sea en bienes como animales o terrenos, alimentos como azúcar, panes o cajas de cervezas. Sin embargo, hoy en día resulta más común la simple transacción económica por unos 10 mil pesos. Todo esto conforma el paquete básico para que un hombre pueda adquirir a una mujer en el sureste de México. Existen otro tipo casos documentados en notas periodísticas en los cuales se evidencia que se han llegado a vender a mujeres menores de edad hasta en 200 mil pesos, siempre y cuando no hayan llegado a la menstruación. Todos estos hechos han encendido focos rojos a nivel internacional, por la violación a los derechos humanos que representan, por lo que, actualmente, algunas autoridades municipales han empezado a cancelar la venta de niñas y adolescentes por el bien de sus poblaciones; sin embargo, el incumplimiento de estas medidas, únicamente consisten en sanciones administrativas reflejadas en multas no gravosas. De esta forma, podemos constatar como lejos de lo señalado en los principios rectores constitucionales, los usos y costumbres violan los derechos fundamentales, al permitir ponerle precio a la mujer dependiendo de su juventud y belleza; todo ello respaldado bajo el artículo segundo constitucional, que hace referencia a la Autodeterminación

de los Pueblos Indígenas. Mediante estas prácticas se vulnera el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que indica que, en México todo individuo gozará de las garantías que ésta le otorga. Además, el artículo segundo, párrafo segundo, señala que los pueblos y comunidades indígenas pueden aplicar sus sistemas normativos internos en la regulación y solución de sus conflictos internos, siempre y cuando respeten las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. Por su parte el Código Nacional de Procedimientos Penales en su artículo 420 establece que el procedimiento especial para pueblos y comunidades indígenas no puede admitirse cuando no se considere la perspectiva de género, afecte la dignidad de las personas, el interés superior de niños y niñas, o el derecho a una vida libre de violencia de las mujeres. Por último, es de señalar que, en el año 2014, la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, estableció que la edad mínima para contraer matrimonio es de 18 años, sin el otorgamiento de dispensas o excepciones.

Los Registros Administrativos de Estadísticas Vitales sobre Nupcialidad del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (**INEGI**) muestran que en el año 2015 se encontraban casados formalmente 75 mil 443 adolescentes de entre 12 y 17 años, y más de 300 mil vivían en unión libre. En todas estas situaciones, el 80% de las uniones correspondía a niñas o mujeres adolescentes. Oaxaca es uno de los estados más expuestos por su geo-referencia y por la presencia de problemas sociales, demográficos y políticos, como pobreza, educación y presencia del crimen organizado. Todo ello conlleva a la alta incidencia de trata de personas en sus tres modalidades: de origen, de tránsito y de forma mediática. De acuerdo con datos de la Fiscalía Especializada en Delitos de Alto Impacto de Oaxaca, la trata de personas se configura como un delito que atañe principalmente a las mujeres, dado que el 95% de las víctimas son del sexo femenino y otro 5%, menores de edad. Entre las carpetas de investigación por trata de personas se incluyen casos de explotación sexual y laboral, así como de adopción ilegal, pues también está considerada como trata.

## 2. Documentación de casos

Es indispensable identificar el nivel de ocultamiento del fenómeno, a fin de sentar las bases para definir políticas públicas que contribuyan a disminuir y erradicar este fenómeno en el Estado. De ésta forma se exponen únicamente como referencia, siete casos documentados de notas periodísticas, publicadas alrededor del último lustro, en los cuales se refleja la magnitud de este delito en la entidad oaxaqueña que, en la mayoría de los casos, queda impune al no ser denunciado por el temor que existe de las propias víctimas a sufrir agresiones posteriores por sus victimarios, es de destacar que los actos consentidos por lo regular no salen a la luz pública, por lo que resulta difícil sustentar su evidencia, aunado a que en la mayoría de los casos la autoridad por años ha sido omisa en la investigación de este delito y como se ha expuesto, en varias comunidades indígenas de Oaxaca, se consiente la unión de una menor dada en matrimonio por la familia a cambio de la llamada dote. Por otra parte, es de hacer notar que en múltiples ocasiones cuando este delito sale a la luz pública, las víctimas han denunciado la complicidad de funcionarios en todas las etapas de la trata, lo que indica que el soborno y el abuso de poder de funcionarios o personas influyentes a menudo son parte del proceso.

**Cuadro 1. Ficha de documentación de casos: Prostitución de menor de edad.**

<b>CASO 1</b>	<b>Trata de personas / Prostitución</b>
<b>Descripción</b>	<p>La Fiscalía de Delitos de Alto Impacto de Oaxaca rescata a dos jóvenes hermanas que eran prostitutas en un bar de la Villa de ETLA, lo único que tenían en claro los agentes es que nadie pagaría por ese delito, pues ninguna aceptó declarar que habían sido víctimas de trata y tampoco quisieron interponer una denuncia. El rescate de las hermanas, una de ellas menor de edad, se efectuó en 2017 y formaba parte de los 55 casos de trata de personas registrados en la entidad de 2016 a 2017.</p> <p>Sobre las jóvenes mujeres rescatadas del bar de ETLA, el Fiscal agrega que la madre de ambas estaba al tanto e incluso defendía el hecho, por considerarlo como un “trabajo” y una forma de obtener ingresos para el sustento de su familia. Luego del rescate, la menor de las jóvenes, que entonces tenía 17 años, fue puesta a resguardo del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) Oaxaca, pero al cumplir su mayoría de edad abandonó el lugar y regresó a su hogar, ubicado en los Valles Centrales.</p>

Fuente: <https://www.eluniversal.com.mx/estados/en-trata-de-personas-culpables-quedan-sin-castigo-en-oaxaca>

## Cuadro 2. Ficha de documentación de casos: Venta de mujer y niños.

### CASO 2

### Trata de personas / Rapto / Trabajos forzados

#### Descripción

Elvira S. M. es una mujer de 19 años de edad originaria de Oaxaca, quien fue vendida junto con sus dos hijos para realizar trabajos forzados en la comunidad de Lázaro Cárdenas, Michoacán. Luego de ser rescatada por elementos de la Fiscalía General del Estado relató su calvario. Narró que fue raptada por sujetos desconocidos cuando acudió a una plaza comercial ubicada en las inmediaciones de la zona conurbada a la capital oaxaqueña, para después ser vendida a desconocidos que la obligaron a realizar trabajos forzados y deshonestos. Señaló que sus captores la subieron por la fuerza a una camioneta, siendo trasladada a una casa de seguridad, donde tras pasar en cautiverio una semana fue enviada al estado de Michoacán, donde refiere que fue vendida en 10 mil pesos. “Yo me logré comunicar con mi esposo José Ángel, desde un número celular, precisándole que me encontraba encerrada en compañía de mis menores hijos en una casa en la calle Tolteca de la colonia Gardenia de Lázaro Cárdenas, Michoacán”, compartió.

La víctima identificó como responsable de su rapto a un sujeto de nombre Gaudencio B. Á., a quien ella y sus hijos fueron vendidos por dos personas más de nombre Isidro y Felipa, originarios de Juxtahuaca, por la cantidad de 10 mil pesos, según sus características, fisonomía y condición física. Con la llamada telefónica identificada, las autoridades de Oaxaca lograron la geo-referencia del sitio donde fue privada de su libertad, solicitando el apoyo de la Fiscalía de Justicia de Michoacán para rescatarla.

Fuente: <https://www.diariomarca.com.mx/2020/02/oaxaca-entre-los-8-estados-con-mas-casos-de-trata/>

## Cuadro 3. Ficha de documentación de casos: Prostitución de menor edad.

### CASO 3

### Trata de personas / Prostitución

#### Descripción

Natalia estaba por cumplir sus quince años, sus calificaciones eran buenas y había encontrado “el amor”; quizá, entonces, la excepción era la mala relación que llevaba con su mamá. A Raúl lo conoció por Facebook, era un amigo de su prima. Durante seis meses charlaron a través de la red social hasta que descubrió que estaba enamorada y él le correspondía. Aunque Raúl era mucho mayor que ella, la edad no parecía un impedimento y pronto las conversaciones cambiaron por visitas cuando ella salía de la secundaria, al norte de la ciudad, donde cursaba el tercer grado. La historia de amor se torció cuando, a petición de Raúl, Natalia empezó a prostituirse, al igual que su prima. La mayoría de los días pasaba por ellas y las llevaba a “dar un servicio”, luego las regresaba a la escuela. Raúl convenció a Natalia de hacer “servicios” en Puebla los fines de semana “para ganarse un dinerito extra”; su ausencia en la secundaria comenzó a ser más frecuente y la relación con su madre se deterioró más. Luego, su novio y tratante la convenció de escaparse con él a otro estado.

La denuncia sobre la desaparición de Natalia ante la entonces Procuraduría General de Justicia; su prima dio pistas de lo que sucedió, pero no había forma de saber dónde encontrarla. Se recorrieron decenas de bares y centros nocturnos en Puebla sin ningún resultado. El tiempo pasó hasta que Natalia le llamó a su madre para suplicarle ayuda, le dijo que ya no aguantaba, pues la obligaban a atender hasta 20 hombres al día. La lada del teléfono era de Nuevo Laredo, Tamaulipas. Corporaciones policíacas de ambos estados lograron encontrar el lugar donde Natalia era explotada y montaron un operativo para rescatarla. La joven estaba irreconocible, entre otras cosas la obligaron a aumentar el tamaño de sus senos.

Fuente: <https://oaxaca.eluniversal.com.mx/especiales/11-09-2018/oaxaca-es-origen-transito-y-destino-para-trata-de-personas>

#### Cuadro 4. Ficha de documentación de casos: **Violencia de género.**

##### **CASO 4**

##### **Trata de personas / Prostitución**

###### *Descripción*

Fuerzas de Seguridad Estatal y Fiscalía General de Justicia (**FGJO**) lograron la captura de un sujeto implicado en la trata de personas de dos mujeres, que difundía imágenes lascivas a través de las redes sociales y eran obligadas a prostituirse en el interior de una lavandería que operaba como casa de citas clandestina. Según la denuncia el imputado identificado fue detenido por policías, luego de un operativo de verificación y supervisión de una supuesta lavandería que era utilizada como casa de citas.

En el operativo las mujeres que laboraban en el interior del establecimiento denunciaron ser obligadas a prostituirse y según su dicho, eran retenidas contra su voluntad, además de que se quejaron de malos tratos y agresiones físicas. Además, denunciaron que el implicado les tomaba fotografías desnudas que difundió en las redes sociales para promocionar su negocio en las redes sociales. Ante estos hechos, la policía puso a disposición de la Fiscalía General del Estado al imputado, quien fue presentado ante la juez de control por el delito de trata de personas en su modalidad de prostitución en perjuicio de dos mujeres mismas que eran explotadas en el municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, y a las mujeres víctimas se les remitió a un refugio de protección por violencia de género.

Fuente: <https://informativoax.net/lucha-contra-la-trata-en-oaxaca-se-han-logrado-vincular-a-proceso-a-23-implicados-y-se-han-rescatado-a-15-victimas>

#### Cuadro 5. Ficha de documentación de casos: **Venta de menor de edad indígena.**

##### **CASO 5**

##### **Trata de personas / Venta de menor**

###### *Descripción*

María Juana y Margarito, padres de la víctima, argumentan que llegaron a un acuerdo para la compra de su hija como una opción para sostenerse económicamente y precisaron que no tenían dinero para seguirla manteniendo. Asimismo, señalaron que también vendieron a sus otras tres hijas mayores. Actualmente, la menor en cuestión tiene 15 años y apenas habla español, mientras que Basilio Estrella, su comprador, de 45, presiona para que le devuelvan "su pertenencia" mientras los padres de la menor señalan que utilizaron el dinero para pagar su manutención y cubrir las deudas de protección jurídica que le adeudaban al abogado litigante, quien los representó cuando fueron desplazados de la comunidad de San Juan Copala.

Fuente: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/03/05/946830>

**Cuadro 6. Ficha de documentación de casos: Prostitución de menor de edad.**

**CASO 6**

**Trata de personas / Prostitución / Violación agravada**

*Descripción*

La Fiscalía General de Oaxaca (**FGO**) logró aprehender y llevar ante un Juez a una mujer por su probable responsabilidad en el delito de trata de personas en su modalidad de prostitución y violación agravada, en contra de su propia hija adolescente de 14 años, cometido en jurisdicción de Santo Domingo Tehuantepec, región del Istmo de Tehuantepec. En un comunicado se detalló que la probable responsable fue aprehendida por Agentes Estatales de Investigación en inmediaciones de la colonia Planta Impregnadora, municipio de Juchitán de Zaragoza, y presentada de forma inmediata ante la autoridad judicial que la requirió, dando cumplimiento a la orden de aprehensión asentada en la causa penal 441/2020.

Los hechos se suscitaron entre los meses de mayo y junio de 2020, cuando la imputada probablemente obligaba a su hija –con ayuda de otra persona– a prostituirse en diversos sitios del municipio de Santo Domingo Tehuantepec. Ante estos hechos, la institución de procuración de justicia dio inicio a una investigación a través de la Fiscalía Especializada para la Atención a Delitos de Alto Impacto, desplegando a su personal multidisciplinario, identificando, aprehendiendo y llevando ante Juez a la probable responsable. En audiencia, la imputada se acogió al término constitucional, mismo que feneció 11 de enero de 2021, quedando en tanto en prisión preventiva oficiosa.

Fuente: <https://oaxaca.quadratin.com.mx/detienen-a-mujer-en-oaxaca-por-trata-de-personas/>

**Cuadro 7. Ficha de documentación de casos: Explotación laboral.**

**CASO 7**

**Trata de personas / Explotación laboral**

*Descripción*

Dos mujeres identificadas como D. R. R. y A. C. A., quienes eran víctimas del delito de trata de personas y explotadas en un bar ubicado en el Distrito de Tlacolula, en la región de Valles Centrales, fueron rescatadas tras un operativo de la Fiscalía General del Estado de Oaxaca (**FGEO**).

Arturo Peimbert Calvo, el Fiscal General del Estado, explicó que la Institución de procuración de justicia coordinó el operativo luego de recibir una denuncia anónima que indicaba que en el bar denominado “La Mujer de Piedra” se cometía el delito de trata de personas. Tras la denuncia, la Fiscalía movilizó a elementos de la Agencia Estatal de Investigaciones (**AEI**) y requirió la colaboración de la Guardia Nacional y la Secretaría de Seguridad Pública de Oaxaca (**SSPO**). “Gracias a una denuncia que recibimos y luego de realizar las investigaciones de campo e inteligencia pertinentes, logramos identificar el establecimiento, ubicado a altura del Km 22 de la carretera que conduce a San Pablo Guilá, perteneciente al municipio de Santiago Matatlán, permitiendo el rescate de las víctimas durante un operativo”, señaló Peimbert Calvo. Tras tener bajo resguardo a las víctimas, las mujeres fueron presentadas ante la Vicefiscalía General de Atención a Víctimas y a la Sociedad de la **FGEO**, donde “recibirán atención integral, asesoría jurídica y atención médica y psicológica”, informó la instancia. “La Fiscalía General refrenda su compromiso de proteger la integridad y los derechos humanos de mujeres, niñas, niños y adolescentes, llevando ante la justicia a quienes atenten en su contra”, agregó en un comunicado.

Fuente: <https://oaxaca.eluniversal.com.mx/seguridad/rescatan-dos-mujeres-victimas-de-trata-que-eran-explotadas-en-un-bar-de-oaxaca>

La trata de personas es un fenómeno que afecta a poblaciones con vulnerabilidades diversas, derivadas de condiciones sociales, económicas y culturales de marginación y/o carencia. Muchas de estas condiciones se ven reflejadas en el entorno sociocultural del Estado. Según datos del censo de población y vivienda **INEGI** (2020), en Oaxaca se cuenta con una población de 4 millones 132 mil 148 habitantes, de los cuales el 52.2% son mujeres. El 31.8% de la población habla una lengua indígena (de 3 años o más). El 10.98% de la población no habla español. El 4.71% se considera afromexicana, negra o afrodescendiente. El 6.6 % de la población tiene una discapacidad. El 10.2% de la población no tiene algún nivel de escolaridad. El 57.2% cuenta con nivel de educación básica. Los datos expuestos señalan una importante carencia educativa y formativa en la entidad, a la población en general y, en particular al sector femenino. Se evidencia que las condiciones que posibiliten el desarrollo de las niñas y adolescentes desde el ámbito educativo se encuentran obstaculizadas. Por otra parte, por lo que respecta a las mujeres jóvenes que habitan las zonas urbanas es de suponer que cuentan con mayores posibilidades de desarrollo personal y profesional, sin embargo, la mera diferencia numérica de mujeres respecto a hombres, que es menos equitativa en las zonas urbanas, incrementa el riesgo y la posible vulnerabilidad de éstas mujeres.

Según Monroy J.<sup>5</sup> En 2020 se registraron oficialmente 1.8 víctimas diarias de trata de personas en México; unas 620 víctimas se contabilizaron de enero a noviembre del 2020. Pero activistas sociales alertan que centenares más abundan principalmente en giros negros por todo el país. El rostro más visible de la trata es la explotación sexual o prostitución forzada, que representa el 59% del universo de este delito. Pero también se puede presentar como trabajos o servicios forzados, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, servidumbre o a la extirpación de un órgano, tejido o sus componentes. De acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (**SESNSP**), de enero a noviembre del 2020 fueron rescatadas 620 víctimas de trata de personas en el país, lo que significó 56.3 por mes y 1.8

por día. En todo el 2019 se registraron 676 víctimas; 574 en 2018; 537 en 2017; 782 en 2016 y 1,171 en 2015. Según el **SESNSP**, si se compara la incidencia del delito de trata en noviembre del 2020 contra el mismo mes del 2019, hubo una disminución de 14.3%, y de 32.1% si se compara de noviembre con octubre del 2020. La Fiscalía General de la República (**FGR**) aperturó en 2019 unas 61 carpetas de investigación (35 por explotación sexual; 19 por explotación laboral; 3 por trabajos forzados; 4 por publicidad ilícita o engañosa conferida por el artículo 32 de la Ley General de Trata de Personas). Asimismo, tuvo pendientes cuatro averiguaciones previas por explotación sexual y servicios forzados. De enero a abril del 2020, la **FGR** inició tres carpetas de investigación por posible explotación sexual de personas. Del 1 de enero de 2019 al 15 de abril la **FGR** judicializó siete carpetas de investigación y obtuvo siete sentencias condenatorias, en ambos casos por el delito de trata de personas en las modalidades de explotación sexual (seis) y mendicidad forzada (una). Hasta noviembre de 2020, en todo México al menos 89,913 mujeres habían sido víctimas de algún delito; la gran mayoría (58.8%) sufrieron lesiones dolosas. Mientras que cerca de 3,455 fueron asesinadas, un promedio de 10.3 mujeres muertas por día, con 888 de estos delitos tipificados como feminicidio. Según cifras del **SESNSP**, de 2015 a noviembre de 2020, la violencia contra las mujeres presenta un incremento constante, especialmente en el caso de los feminicidios, ya que durante este periodo dicho delito se ha duplicado. En 2015, el delito de feminicidio contabilizaba 411 carpetas de investigación, mientras que en 2016 creció a 605; en 2017 fueron 742; en 2018 llegó a 893, siendo que en 2019 se elevaría a 940 casos y finalmente de enero a noviembre de 2020 contando con 860 de estos delitos. Por otra parte, los delitos dolosos contra mujeres también muestran un alza considerable, en 2015 se contaba con un registro de 1,735 de estos delitos; en 2016 se incrementaron a 2,191; en 2017 fue de 2,535; en 2018 fueron de 2,763. En 2019 se rompe el récord en los homicidios de mujeres, al registrarse 2,869. Hasta noviembre de 2020 la cifra de homicidios dolosos contra mujeres y niñas registraba 2,567 casos. Según datos del Secretariado Ejecutivo desde 1985 a 2019, en México ocurrieron cerca de 63,324

5 Monroy J. (2020). "Se registraron 1.8 víctimas diarias de trata de personas: SESNSP". El Economista. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/politica/En-2020-se-registraron-1.8-victimas-diaras-de-trata-de-personas-SESNSP-20210225-0091.html>

muerdes de mujeres con presunción de homicidio, además de existir un aumento en el uso de armas de fuego para cometer estos crímenes.

Para el año 2018, se crea la “*Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos del Estado de Oaxaca*”. Con ello, el referido delito deberá ser castigado hasta con 30 años de prisión. Según el dictamen de la iniciativa legislativa, Oaxaca se encuentra entre las 17 entidades en las que operan 47 grupos de delincuencia organizada, dedicados a la explotación sexual y laboral. En México, la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y Para la Protección y Asistencia a las Víctimas de Estos Delitos define la trata de personas como toda acción u omisión dolosa de una o varias personas para captar, enganchar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar a una o varias personas con fines de explotación. Se establecen de esta forma once tipos de explotación: esclavitud, condición de siervo, prostitución, explotación laboral, trabajo forzado, mendicidad forzada, adopción ilegal de menores de edad, matrimonio forzado, tráfico de órganos, experimentación biomédica ilícita y utilización de menores de edad en actividades delictivas. No obstante lo señalado, existen ciertas diferencias entre las leyes de la materia, tanto a nivel general como a nivel estatal, atendiendo a los medios comisivos para su realización, toda vez que la ley del Estado de Oaxaca, esgrime como uno de los elementos a través de los cuales se comete dicho delito, la situación de vulnerabilidad, la cual enumera varios factores: a) origen, edad, sexo, condición socioeconómica precaria; b) nivel educativo, falta de oportunidades, embarazo, violencia o discriminación sufridas previas a la trata y delitos relacionados; c) situación migratoria, trastorno físico o mental o discapacidad; d) pertenecer o ser originario de un pueblo o comunidad indígena; e) ser mayor de sesenta años; f) cualquier tipo de adicción; g) una capacidad reducida para formar juicios por ser una persona menor de edad o h) cualquier otra característica que sea aprovechada por el sujeto activo del delito.

La situación de vulnerabilidad, para la Oficina de las

Naciones Unidas contra la Droga, precisa dos supuestos básicos: por una parte la incapacidad de la víctima para entender el significado del delito cometido contra ella, dentro de esta situación ubicamos a los menores de edad y a los incapaces; por otro lado, se habla de la incapacidad de las víctimas para resistirse a la comisión de estos hechos; aquí situamos a las personas con discapacidades (física o mental), en condiciones de necesidad económica, sometidas a engaños a través de la coerción o la violencia o procesos culturales o religiosos. Todos estos ejemplos son algunos de los medios que las redes de trata emplean para acercarse a sus víctimas, engancharlas y someterlas (UNODC 2010, 17). Desde la perspectiva social, la vulnerabilidad ha sido analizada y definida como un “riesgo de enfrentar problemas, lo cual propicia que se aumente de manera significativa la probabilidad de padecer una enfermedad o de morir” (Meza y Cuellar 2009, 9), esta concepción va a depender en gran medida también del entorno social en que las personas se desenvuelvan, es decir, que dicha condición de vulnerabilidad se vincula con relaciones de poder (Bustamante 2002, 339). La vulnerabilidad también es una concepción de naturaleza cultural debido a los elementos que llegan a intervenir para crear un sentido despectivo hacia quien se infiere y tratar de justificar diferencias de poder entre ellos, tales como estereotipos, prejuicios, racismo, xenofobia, ignorancia y discriminación institucional (Bustamante 2002, 339). Por lo que se refiere a la concepción de explotación, es a partir de este elemento donde se puede distinguir la trata de personas de otras figuras como la prostitución voluntaria. La explotación indica la obtención de “beneficios financieros, económicos o de cualquier otro tipo a través de la participación forzada de otra persona”, significa que a una persona se le exige realizar actividades o se le obliga a ello por medio de la amenaza o alguna situación de engaño o presión; situación para la cual la víctima no otorgó su consentimiento o éste estaba viciado (UNODC 2010, 12, 15, 17).

Es importante señalar que en un artículo, Zhang y Pineda (2008) abordan el análisis de la corrupción y la trata de personas con el fin de verificar si existe una correlación significativa entre los niveles generales de corrupción

presentes en un país y el grado de trata de personas; su análisis cuestiona la hipótesis ampliamente aceptada, aunque no demostrada, de que la pobreza es la principal causa de la trata de personas.

Por último, el delito de trata ha incitado a una grave desorganización social, a un alarmante trastorno, influenciado por el miedo como herramienta privilegiada de control social. Por su parte, los derechos humanos son libertades básicas que, por el solo hecho de ser seres humanos, tenemos todas las personas, entre ellos podemos mencionar la libertad, la integridad personal, la seguridad jurídica entre otros. El conjunto de instrumentos internacionales firmados por la mayor parte de los países definen y promueven la defensa de los derechos humanos, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas. Si se observa con detenimiento el hecho de que durante el proceso de la trata de personas, las víctimas son convertidas en “cosas” con las que comercializan sus traficantes, se desprende que a partir del trato que se les da a esas personas, se les limita y restringe el acceso a las libertades y derechos citados (UNODC 2010, 12; Torres 2010, 14).

## Conclusiones

El delito de trata es un fenómeno que trastoca gravemente la libertad, identidad, movilidad y dignidad de las personas; resulta indudable que representa una forma de esclavitud en la actualidad. El sistema de usos y costumbres, a la fecha sigue llevando a cabo este tipo de prácticas ancestrales, que al día de hoy, se han mantenido normalizadas y a la vez soterradas en varias regiones del Estado de Oaxaca. El enfoque combinado de la trata de personas y la lucha contra la corrupción, se debe manejar de forma sistemática. Desde recomendaciones a las autoridades municipales, como a los actores encargados de aplicar la ley. De esta forma se consideran cinco propuestas que podrían ser de interés para la implementación en el combate de estos delitos en la entidad.

1. Un enfoque transversal. Modificando las herramientas para enfrentar la corrupción para que sirvan en la lucha contra la trata de personas.
2. Conexión de actores relevantes. Identificando de facto los vínculos entre la corrupción y la trata de personas en su trabajo cotidiano.
3. Identificar sectores vulnerables. Aun cuando ya existen medidas para combatir la corrupción de servidores públicos, la trata de personas puede requerir medidas de prevención específicas, como el caso de las tradiciones ancestrales de usos y costumbres.
4. Concientización y capacitación de servidores públicos municipales relevantes. El personal expuesto y vulnerable no siempre está al tanto del papel que potencialmente puede desempeñar en el delito de trata de personas, ni de las consecuencias asociadas con conductas indebidas dentro de la cadena delictiva. Por tanto, las medidas generales contra la corrupción deben ir acompañadas de acciones para concientizar con respecto a las vulnerabilidades, responsabilidades, riesgos, etc. Así también, se debe capacitar en materia de anticorrupción a los servidores públicos municipales.
5. Garantizar la transparencia. Dado que los sectores encargados de hacer cumplir la ley y de impartir justicia penal, corren el riesgo de ser corrompidos, por tanto su actuación debe ser transparente.

## Referencias

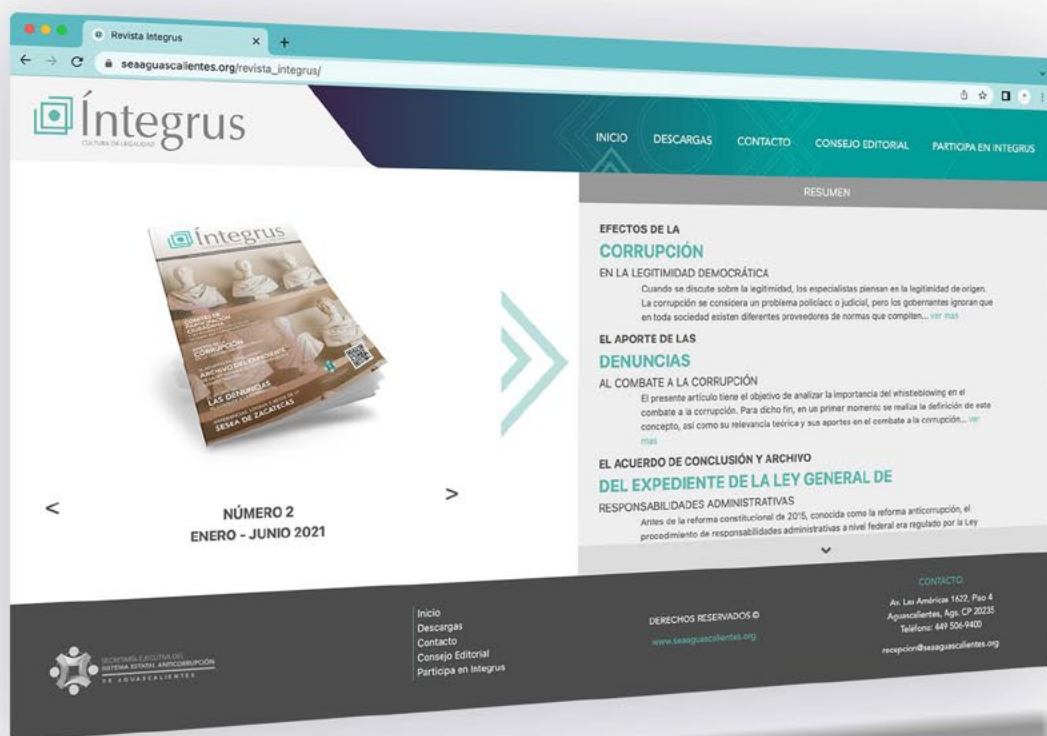
- Briceño, Patricia. 2014. "Padres venden a su hija por 40 mil pesos en Oaxaca". *Excelsior*, 05 de marzo. Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/03/05/946830> (consultado el 2 de enero de 2022).
- Bustamante, Jorge A., 2002, "Immigrants vulnerability as subject of human rights". *International Migration Review* 36 (2): 333-354.
- CNPP. Código Nacional de Procedimientos Penales. 2014. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 1922. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2010. Perfil sociodemográfico Estados Unidos Mexicanos. México: INEGI. Disponible en: [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/perfil\\_socio/uem/702825047610\\_1.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/perfil_socio/uem/702825047610_1.pdf) (consultado el 6 de enero de 2022).
- \_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2015. Registros Administrativos de Estadísticas Vitales sobre Nupcialidad. México: INEGI. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/nupcialidad/> (consultado el 2 de enero de 2022).
- \_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2020. Censo de Población y Vivienda. México: INEGI. Recuperado 9 de febrero de 2022, de <https://censo2020.mx/>
- Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca. 1998. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. 2019. México: Gobierno de México
- Ley para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos del Estado de Oaxaca. 2018. México: Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- Meza González, Liliana y Miriam Cuéllar Álvarez, comp. 2009. La vulnerabilidad de los grupos migrantes en México. México: Universidad Iberoamericana.
- Monroy, Jorge y Maritza Pérez. 2021. "En 2020 se registraron 1.8 víctimas diarias de trata de personas: SESNSP". *El Economista*, 25 de febrero. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/politica/En-2020-se-registraron-1.8-victimas-diarias-de-trata-de-personas-SESNSP-20210225-0091.html> (Consultado 3 de enero de 2022).
- Redacción. 2018. "Compró a una niña de 12 años como esposa, lo detuvieron y luego lo liberaron porque no había delito". *INFOBAE*, 24 de mayo. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2018/05/24/mexico-compro-a-una-nina-de-12-anos-como-esposa-lo-detuvieron-y-luego-lo-liberaron-porque-no-habia-delito/> (consultado el 7 de enero de 2022).
- \_\_\_\_\_. 2018. "En trata de personas, culpables quedan sin castigo". *El Universal*, 30 de abril. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/estados/en-trata-de-personas-culpables-quedan-sin-castigo-en-oaxaca> (consultado el

2 de enero de 2022).

- \_\_\_\_\_. 2018. "Oaxaca es origen, tránsito y destino para trata de personas". El Universal, 11 de septiembre. Disponible en: <https://oaxaca.eluniversal.com.mx/especiales/11-09-2018/oaxaca-es-origen-transito-y-destino-para-trata-de-personas> (consultado el 2 de enero de 2022).
- \_\_\_\_\_. 2019. "Venta de niñas, la tragedia que aún viven comunidades indígenas de Guerrero, Oaxaca y Chiapas". INFOBAE, 4 de diciembre. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/12/04/venta-de-ninas-una-tradicion-centenaria-en-comunidades-indigenas-de-guerrero-oaxaca-y-chiapas/> (consultado el 9 de enero de 2022)
- \_\_\_\_\_. 2021. "Detienen a mujer en Oaxaca por trata de personas". Quadratin Oaxaca, 7 de enero. Disponible en: <https://oaxaca.quadratin.com.mx/detienen-a-mujer-en-oaxaca-por-trata-de-personas/> (consultado el 10 de enero de 2022).
- \_\_\_\_\_. 2021. "Rescatan a dos mujeres víctimas de trata que eran explotadas en un bar de Oaxaca". El Universal, 12 de septiembre. Disponible en: <https://oaxaca.eluniversal.com.mx/seguridad/rescatan-dos-mujeres-victimas-de-trata-que-eran-explotadas-en-un-bar-de-oaxaca> (consultado el 3 de enero de 2022).
- \_\_\_\_\_. 2022. "Trata de Personas se dispara en Oaxaca al 500% en dos meses de 2022". El Economista, 29 de marzo. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/estados/2022/03/29/trata-de-personas-se-dispara-en-oaxaca-al-500-en-dos-meses-de-2022/> (consultado el 20 de abril de 2022).
- Rodríguez, Oscar. 2020. "Lucha contra la trata en Oaxaca, se han logrado vincular a proceso a 23 implicados y se han rescatado a 15 víctimas". InformativOax.net, 25 de septiembre. Disponible en: <https://informativoax.net/lucha-contra-la-trata-en-oaxaca-se-han-logrado-vincular-a-proceso-a-23-implicados-y-se-han-resctado-a-15-victimas> (consultado el 10 de enero de 2022).
- \_\_\_\_\_. 2020. "Oaxaca, entre los 8 estados con más casos de trata". Diario Marca, 10 de febrero. Disponible en: <https://www.diariomarca.com.mx/2020/02/oaxaca-entre-los-8-estados-con-mas-casos-de-trata/> (consultado el 10 de enero de 2022).
- UNODC. Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. 2009. Global report on Trafficking in Persons. Nueva York: UNODC-UN.GIFT. Global Initiative to Fight Human Trafficking.
- \_\_\_\_\_. Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. 2010. Manual sobre la investigación del delito de Trata de Personas. Guía de Autoaprendizaje. Costa Rica: UNODC-Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD).
- \_\_\_\_\_. Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. 2011. Documento Temático: El Papel de la Corrupción en la Trata de Personas. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-09/Papel-Corrupcion-Trata-Personas.pdf> (consultado el 10 de enero de 2022).
- Zhang, Sheldon y Samuel L. Pineda. 2008. La Corrupción como Factor Causal en la Trata de Personas. En Delincuencia Organizada: Cultura, Mercados y Políticas, eds. D. Siegel y H. Nelen, 41-55. Nueva York: Springer.

# ENCUENTRA **TODOS** LOS NÚMEROS DE LA REVISTA

[seaaguascalientes.org/revista\\_integrus/](http://seaaguascalientes.org/revista_integrus/)



# ESCANEO DE INCIDENCIA DELICTIVA

Y APROXIMACIÓN A UN ÍNDICE DE RIESGO  
EN DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES  
PÚBLICOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Por **Ricardo Rivera García**<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA) y Estudiante de la Maestría en Políticas Públicas Comparadas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO México). Actualmente se desempeña como Jefe del Departamento de Políticas Públicas de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes.



## Resumen:

Estableciendo una analogía entre la función de un escáner, que radica en analizar el interior de un objeto o un cuerpo mediante el procesamiento de información representada en imágenes, este artículo utiliza los datos de *delitos cometidos por servidores públicos* que genera el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad pública, para escanear un panorama nacional sobre la incidencia delictiva de tales delitos. Asimismo, se formula un índice de riesgos en *delitos cometidos por servidores públicos*, contrastando dichas cifras con factores poblacionales y del tamaño de las administraciones públicas en las entidades federativas. Los resultados posicionan a los Estado de Chihuahua, San Luis Potosí, Nuevo León, Aguascalientes y Coahuila como las cinco entidades con mayor riesgo en materia de incidencia delictiva por *delitos cometidos por servidores públicos*. Por el contrario, Yucatán, Campeche, Nayarit, Tlaxcala, Querétaro se posicionaron como las entidades con menor riesgo.

**Palabras clave:** Incidencia delictiva; hechos de corrupción; servidores públicos

## Abstract:

Establishing an analogy between the function of a scanner, which lies in analyzing the interior of an object or a body through the processing of information represented in images, this article uses data on crimes committed by public servants generated by the Executive Secretariat of the National System of Public Security, to scan a national panorama on the criminal incidence of stories. Likewise, an index of risks in crimes committed by public servants is formulated, contrasting these figures with population factors and the size of public administrations in the states. The results position the States of Chihuahua, San Luis Potosí, Nuevo León, Aguascalientes and Coahuila as the five entities with the highest risk in terms of criminal incidence due to crimes committed by public servants. On the contrary, Yucatán, Campeche, Nayarit, Tlaxcala, and Querétaro positioned themselves as the entities with the lowest risk.

**Keywords:** Criminal incidence; acts of corruption; public servers.

## Incidencia delictiva

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (**SESNSP**) es el órgano operativo del Sistema Nacional de Seguridad Pública encargado de conformar y resguardar a través de un centro nacional, la estadística en materia de seguridad pública.<sup>2</sup> Con base en sus facultades, el **SESNSP** presenta mensualmente los datos de incidencia delictiva nacional, con un nivel de desagregación que permite conocer las cifras de incidencia delictiva de las entidades federativas y los municipios.

El Sistema para el Registro de Información de Incidencia Delictiva, es la herramienta tecnológica que le permite al **SESNSP** recabar, verificar y controlar la transferencia de información de las autoridades encargadas de la procuración de justicia (**SESNSP** 2018), bajo ese esquema, la incidencia delictiva corresponde a la presunta ocurrencia de delitos registrados en averiguaciones previas iniciadas o carpetas de investigación reportadas por las Procuradurías de Justicia y Fiscalías Generales de las entidades federativas en el caso del fuero común y por la Fiscalía General de la Republica en el fuero federal.<sup>3</sup>

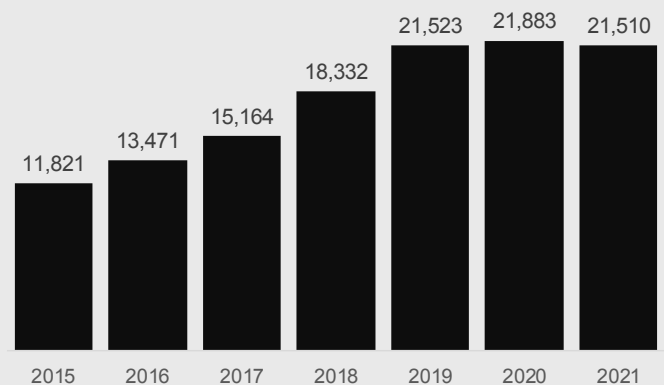
Ahora bien, el Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Víctimas CNSP/3815, determina distintos criterios de clasificación a partir de la conducta criminal denunciada. Dichos criterios de clasificación permiten comparar la incidencia delictiva a pesar de la existencia de códigos penales distintos entre las entidades federativas. El instrumento en cita, define como parte de su clasificación estadística los *delitos cometidos por servidores públicos* entendidos como la “conducta en la que los servidores públicos no ajustan sus actos a lo establecido en nuestra Constitución y en la Ley, siendo que el servicio público debe realizarse en forma honesta, anteponiendo el interés público al interés particular” (**SESNSP** 2018,40), en tal sentido dicha clasificación incluye: 1) actos de servidores públicos que contravengan normativas y afecten o tengan impacto en la ciudadanía; 2) actos contra la administración y/o procuración de justicia; 3) desaparición forzada de personas y; 4) tortura.

Asimismo, excluye como parte de la clasificación: 1) actos que tengan que ver con la comparecencia de autoridades federales; 2) desaparición forzada por particulares y; 3) tortura por particulares (**SESNSP** 2018, 40).

A pesar de que algunas de las conductas descritas como parte de la clasificación de los *delitos cometidos por servidores públicos*, no podrían asociarse particularmente como actos de corrupción,<sup>4</sup> la realidad es que ante la existencia de códigos penales distintos entre las entidades federativas, es el estimador más cercano para conocer la incidencia delictiva en materia de delitos de corrupción en el país.

Con base en las cifras de incidencia de los *delitos cometidos por servidores públicos*, es posible identificar que, a nivel nacional se han incrementado considerablemente éste tipo de delitos. Resulta preocupante que del año 2015 al 2021, la tasa de variación equivalga a un incremento del 80% y, que tales delitos, estén presentes (de forma acumulada) en más de 123 mil carpetas de investigación o averiguaciones previas.

**Gráfico 1. Delitos cometidos por servidores públicos, 2015-2021**



Fuente: Elaboración propia con base en las cifras de incidencia delictiva del **SESNSP**.

La incidencia acumulada por cada entidad federativa, hace posible identificar aquellas entidades que contribuyen, en mayor medida que el resto, al incremento de los *delitos*

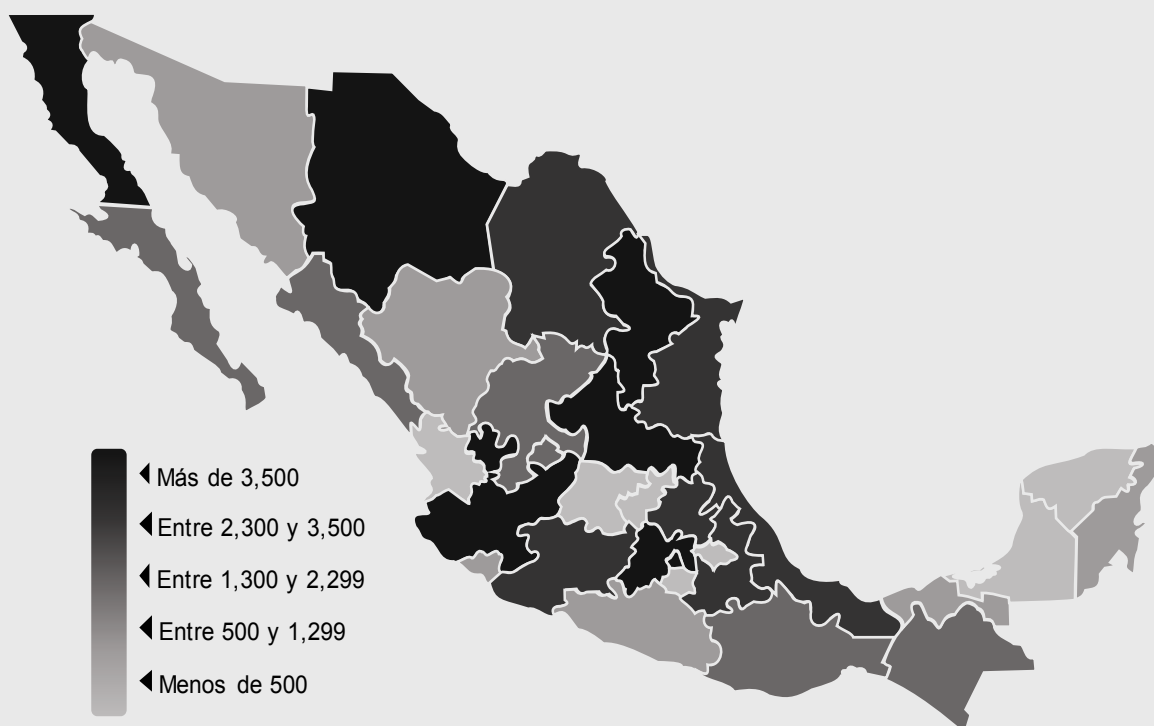
<sup>2</sup> Véase los artículos 17 y 19, fracción V de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

<sup>3</sup> A partir de la reforma constitucional en materia de justicia penal de 2008, y su entrada en vigor en 2016, el término carpeta de investigación corresponde al registro de la investigación que realiza el Ministerio Público cuando tiene conocimiento de un hecho que la ley señale como delito. En el sistema de justicia previo a la reforma mencionada, el registro de la investigación hecha por el Ministerio Público se definía como Averiguación Previa. Es preciso mencionar que el régimen de transición de la reforma de 2008, hace posible la coexistencia de Averiguaciones Previas, para la investigación de presuntos delitos cometidos cuando era vigente el sistema inquisitivo, es decir antes del 18 de junio de 2016 y; Carpetas de Investigación bajo el sistema de justicia penal acusatorio y oral.

<sup>4</sup> Como son los delitos de tortura o desaparición forzada.

*cometidos por servidores públicos*. Los datos demuestran una mayor incidencia en la Ciudad de México (24.9%), el Estado de México (18.2%) y en Nuevo León (11.2%); a dichas entidades se suman, Baja California, Chihuahua, Jalisco y San Luis Potosí, como las únicas entidades que superan 3,500 carpetas de investigación o averiguaciones previas iniciadas por *delitos cometidos por servidores públicos* entre los años 2015 y 2021. Por el contrario, las entidades federativas con menor incidencia acumulada en el mismo período son Morelos, Guanajuato, Nayarit, Campeche, Yucatán, Querétaro y Tlaxcala, que en suma iniciaron 1,032 carpetas de investigación o averiguaciones previas, de éstas entidades, ninguna supera las 500 carpetas o averiguaciones iniciadas.

**Gráfico 2. Delitos cometidos por servidores públicos entre 2015 y 2021, por entidad federativa**

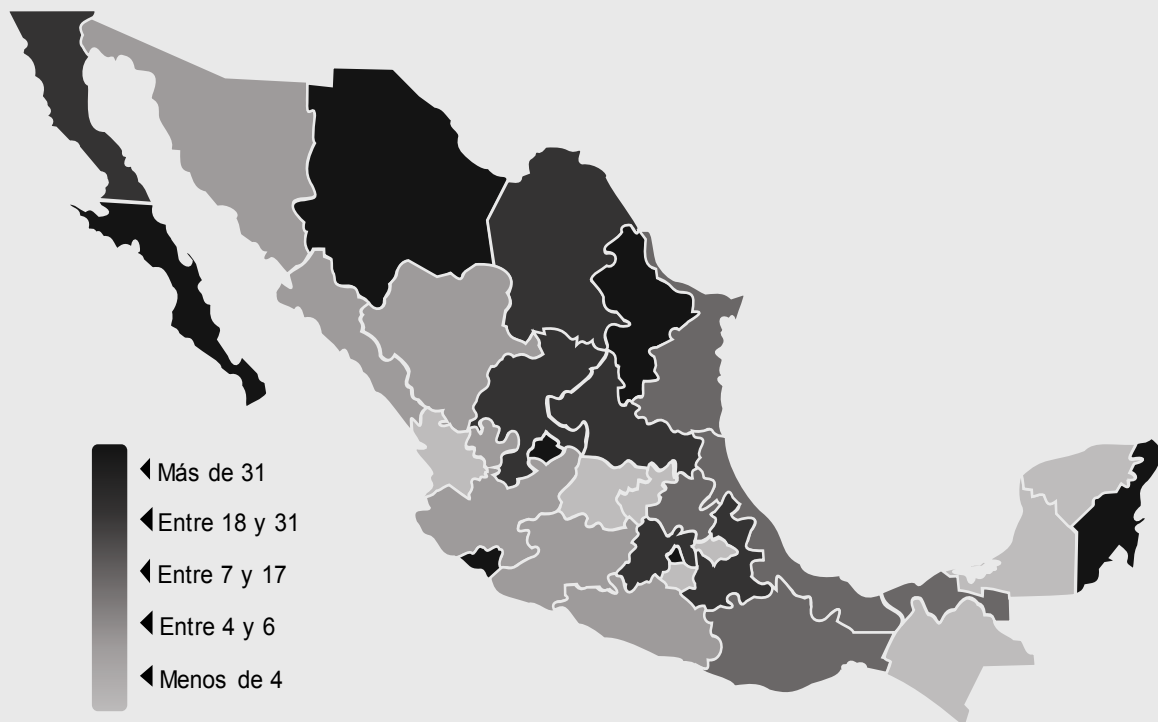


Fuente: Elaboración propia con base en las cifras de incidencia delictiva del **SESNSP**.

Vale la pena mencionar que los datos acumulados por las entidades federativas, a pesar de ser ilustrativos para conocer en dónde se concentran mayormente los *delitos cometidos por servidores públicos*, pueden inducir un sesgo de interpretación, puesto que la concentración poblacional o bien, la cantidad de servidores públicos en cada entidad federativa es distinta en cada una de ellas, lo que podría explicar la incidencia delictiva. En otras palabras, resultaría lógico suponer que, en aquellas entidades con mayor densidad poblacional, también cuenten un mayor aparato estatal y, en consecuencia, más servidores públicos que, en última instancia aumentaría la probabilidad tener mayor incidencia en los *delitos cometidos por servidores públicos*.

Para eludir el sesgo de interpretación explicado en el párrafo anterior, se calculó la incidencia delictiva de los *delitos cometidos por servidores públicos* por cada cien mil habitantes, considerando los datos del *Censo Nacional de Población 2020* del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (**INEGI**). El resultado permitió conocer que las entidades federativas con mayor incidencia -considerando la densidad poblacional- son: 1. Ciudad de México (con 56 *delitos cometidos por servidores públicos* por cada cien mil habitantes); 2. Aguascalientes y Chihuahua (con 37 *delitos cometidos por servidores públicos* por cada cien mil habitantes); 3. Colima, Nuevo León y Baja California Sur (con 36 *delitos cometidos por servidores públicos* por cada cien mil habitantes) y finalmente; 4. Quintana Roo (con 32 *delitos cometidos por servidores públicos* por cada cien mil habitantes).

**Gráfico 3. Delitos cometidos por servidores públicos entre 2015 y 2021 por cada cien mil habitantes en 2020, por entidad federativa**



Fuente: Elaboración propia con base en las cifras de incidencia delictiva del **SESNSP** y densidad poblacional del Censo Nacional de Población 2020 del **INEGI**.

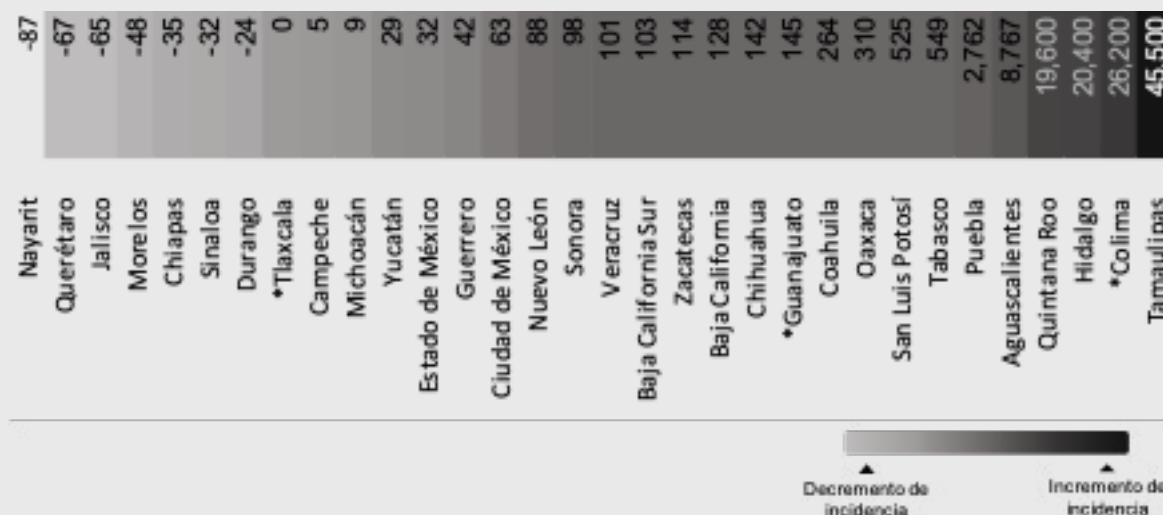
Ahora bien, otro factor a considerar y que podría ser una señal de alerta en materia de incidencia delictiva de corrupción yace en la tasa de variación de los *delitos cometidos por servidores públicos* entre los años 2015 y 2021.

Partiendo del hecho que entre 2015 y 2021 se incrementó en 80% la cifra de *delitos cometidos por servidores públicos* a nivel nacional y considerando que la tasa de variación podría ser distinta para cada entidad federativa, se calculó dicha tasa de variación para cada una de las entidades. Para el cálculo, se consideró el primer año en el que se reportó cuando menos un *delito cometido por servidores públicos* y el último año en el que se registró cuando menos un delito en dicha clasificación. Se debe precisar que salvo en los casos de Colima (cuya tasa de variación se calculó entre los años 2017 y 2021); Guanajuato (cuya tasa de variación se calculó entre los años 2019 y 2021); y Tlaxcala (que de 2015 a 2021 reporta cero *delitos cometidos por servidores públicos*); el cálculo de la tasa de variación para el resto de entidades federativas comprendió los años 2015 y 2021.

Los resultados de las entidades federativas confirman que Tamaulipas, Colima, Hidalgo, Quintana Roo y Aguascalientes mantienen una tasa de variación positiva en los *delitos cometidos por servidores públicos* superior al resto de entidades, en otras palabras, la incidencia creció con mayor intensidad en dichas entidades. Por el contrario, en siete entidades federativas (Nayarit, Querétaro, Jalisco, Morelos, Chiapas, Sinaloa y Durango) los *delitos cometidos por servidores públicos* disminuyeron respecto la cantidad inicial y más antigua disponible.

Considerando como ejemplo los casos más extremos respecto a la tasa de variación de *delitos cometidos por servidores públicos*, Tamaulipas pasó de reportar un *delito cometido por servidores públicos* en 2015 a 456 para el año 2021. En el extremo opuesto Nayarit pasó de reportar 90 *delitos cometidos por servidores públicos* en 2015 a tan solo 12 para el año 2021.

**Gráfico 4. Tasa de variación en delitos cometidos por servidores públicos entre 2015 y 2021**



Fuente: Elaboración propia con base en las cifras de incidencia delictiva del **SESNSP**.

\*Nota: en los estados de Colima y Guanajuato se consideró para el cálculo de la variación, un período distinto al resto de entidades federativas, puesto que en algunos años reportaron cero delitos cometidos por servidores públicos. En el caso de Tlaxcala, al reportar en todos los años cero delitos cometidos por servidores públicos se consideró una variación equivalente a cero (para efecto de ser comparable).

Como se mencionó en páginas anteriores, en materia de estadística delictiva resulta problemático registrar con exactitud las conductas tipificadas como delitos en cada entidad federativa, puesto que cada una de las entidades cuenta con un código penal aplicable en su territorio para el fuero común. Sin embargo, el *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2021* que realiza el **INEGI** presenta cifras de interés en materia penal, entre las que destacan los delitos registrados en las causas penales ingresadas en primera instancia por entidad federativa y tipo según sistema y materia, correspondientes al año 2020.

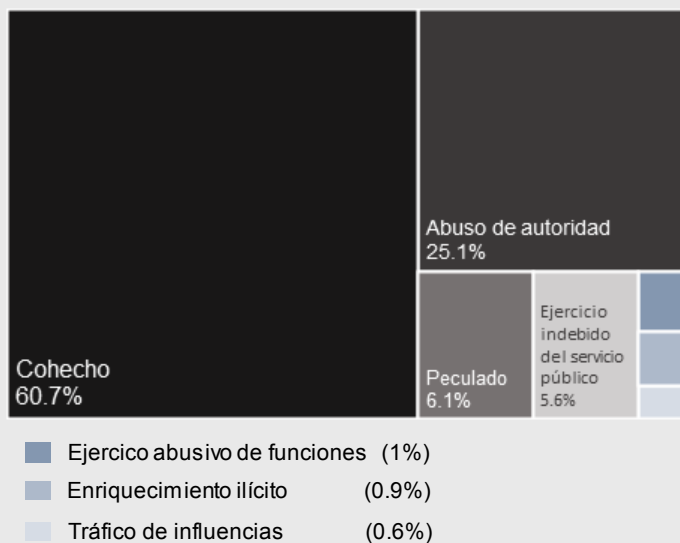
Se debe puntualizar que los datos presentados por el **INEGI** respecto a los delitos registrados en causas penales, toman como base para el registro algunos de los delitos tipificados en el *Código Penal Federal*. En tal sentido el *Código Penal Federal* en su Título Decimo establece los tipos penales que corresponden a delitos por hechos de corrupción<sup>5</sup> de ellos, el **INEGI** desglosa las causas penales ingresadas en primera instancia correspondientes a los delitos de abuso de autoridad; ejercicio abusivo de funciones; tráfico de influencias; cohecho; peculado y; enriquecimiento ilícito. Asimismo, registra el delito de ejercicio indebido del servicio público y, aquellos que no son posibles de clasificar, los agrupa como “otros delitos por hechos de corrupción” y como “no identificados”.

Al igual que la clasificación sobre *delitos cometidos por servidores públicos* comprendidos en la incidencia delictiva del **SESNSP**, la clasificación del **INEGI** sobre delitos por hechos de corrupción tiene aspectos cuestionables, no obstante, son consecuencia de la dificultad estadística para estandarizar información en materia delictiva considerando que cada entidad federativa posee un código penal distinto a las demás y, por lo tanto, distintos tipos penales.

Lo valioso de la información presentada por el **INEGI** radica en que permite conocer aquellos delitos por hechos de corrupción registrados en las causas penales ingresadas en primera instancia. Con base lo anterior, se conoce que a nivel nacional el 60.7% de los delitos en primera instancia corresponde a cohecho, seguido por el 25.1% de delitos por abuso de autoridad; 6.1% de delitos por peculado, siendo éstos los más representativos.

5 Ejercicio ilícito de servicio público; Abuso de autoridad; Coalición de servidores públicos; Uso ilícito de atribuciones y facultades; Remuneración ilícita; Concusión; Intimidación; Ejercicio abusivo de funciones; Tráfico de Influencia; Cohecho; Cohecho a servidores públicos extranjeros; Peculado y; Enriquecimiento Ilícito.

**Gráfico 5. Porcentaje de delitos por hechos de corrupción registrados en las causas penales ingresadas en primera instancia en 2020**



Fuente: Elaboración propia con base en las cifras del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2021 del INEGI.

Aunado a los porcentajes nacionales de delitos por hechos de corrupción que censa el INEGI, es posible conocer el delito que con mayor frecuencia es registrado en las causas penales en primera instancia por las entidades federativas. A partir de ello, se identificó que el abuso de autoridad es el delito más frecuente en catorce entidades federativas, seguido por el delito de cohecho (más frecuente en doce entidades); el delito de peculado (más frecuente en cuatro entidades federativas) y finalmente, el delito de ejercicio indebido del servicio público predominante en dos entidades federativas.

A pesar de que en términos absolutos el delito de cohecho representa más de la mitad del total de delitos por hechos de corrupción registrados en las causas penales ingresadas en primera instancia en 2020 (gráfico 5). Se debe precisar que, de 1,123 causas penales en primera instancia por el delito de cohecho reportados en todas entidades federativas, 700 fueron reportados en la Ciudad de México, es decir el 62%. Lo anterior explica por qué a pesar de ser el delito con mayor incidencia a nivel nacional -de acuerdo con los datos del INEGI- el cohecho no supera al delito de abuso de autoridad como el más extendido en las entidades federativas, dado que mayormente la incidencia de éste delito se suscitó en la Ciudad de México.

**Gráfico 6. Delitos por hechos de corrupción registrados en las causas penales ingresadas en primera instancia más frecuentes en las entidades federativas en 2020**



Fuente: Elaboración propia con base en las cifras del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2021 del INEGI.

Se debe acentuar que en dos entidades federativas (San Luis Potosí y Oaxaca), la cantidad de delitos por hechos de corrupción registradas en primera instancia fueron iguales entre los delitos de abuso de autoridad y cohecho. Mientras que en Coahuila la cantidad de delitos registrados en primera fue igual entre los delitos de abuso de autoridad y peculado. A pesar de las consideraciones anteriores, se ilustra un panorama en el cuál, los delitos por abuso de autoridad y cohecho son los más extendidos.

Más allá del panorama explicado en páginas anteriores, se reconoce que abatir la incidencia delictiva de delitos complejos requiere adoptar enfoques específicos de acuerdo con las características de las conductas ilícitas. Por ejemplo, el Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (2017, 7) reconoce como parte de la problemática general de la procuración de justicia, la falta de definición de políticas criminales y planes de persecución del delito. En un sentido similar, México Evalúa (2019) identifica que los modelos de gestión, que permiten una reorganización institucional y el uso estratégico de los recursos y la atención de los distintos tipos de fenómenos delictivos “no se encuentran articulados en torno a una política criminal y a una política de priorización de la persecución penal”. Lo anterior puede explicar por qué la Política Nacional Anticorrupción prioriza: “Establecer una política criminal en materia de delitos por hechos de corrupción (SNA 2020, 16).

Una forma de conocer el grado de urgencia y, por tanto, el nivel de priorización de las entidades federativas respecto la incidencia de *delitos cometidos por servidores públicos* radica en jerarquizar algunos datos relacionados con la cantidad de delitos que acumulan las entidades federativas, la evolución en el tiempo de la incidencia delictiva, así como la proporción entre los delitos y factores poblacionales. Por tal motivo la siguiente sección explica la conformación del índice de riesgo en *delitos cometidos por servidores públicos* en las entidades federativas y se analizan los resultados del mismo.

## Índice de riesgo en *delitos cometidos por servidores públicos* en las entidades federativas

Los datos hasta aquí presentados sobre *delitos cometidos por servidores públicos* permiten comparar las cifras de las entidades federativas a partir de cuatro categorías: magnitud, incidencia, incremento y procesamiento, mismas que se definen en términos de éste análisis a continuación.

- Por **magnitud** se entenderá a la posición asignada a cada una de las entidades federativas respecto a las otras, considerando la cantidad de *delitos cometidos por servidores públicos* entre 2015 y 2021.
- La **incidencia** de los *delitos cometidos por servidores públicos* se calculará a través del promedio de tres estimadores para cada entidad federativa: 1. Los *delitos cometidos por servidores públicos* en 2021 por cada cien mil habitantes en 2020; 2. Los *delitos cometidos por servidores públicos* en 2021 por cada cien servidores públicos de las administraciones estatales centralizadas en 2020 y; 3. Los *delitos cometidos por servidores públicos* en 2021 por cada cien servidores públicos de las administraciones municipales centralizadas en 2020.
- El **incremento** de los *delitos cometidos por servidores públicos* es el equivalente a la tasa de variación en la cantidad de *delitos cometidos por servidores públicos* entre 2015 y 2021, por cada entidad federativa.
- El **procesamiento** describe la proporción entre *delitos cometidos por servidores públicos* en 2020 y los delitos por hechos de corrupción registrados en las causas penales ingresadas en primera instancia en 2020, por cada entidad federativa.

**Cuadro 1. Categorías para el análisis de las entidades federativas respecto a los *delitos cometidos por servidores públicos***

Categorías	Indicadores
Magnitud	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sumatoria de los <i>delitos cometidos por servidores públicos</i> entre 2015 y 2021.</li> <li>• Los <i>delitos cometidos por servidores públicos</i> en 2021 por cada cien mil habitantes en 2020.</li> </ul>
Incidencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los <i>delitos cometidos por servidores públicos</i> en 2021 por cada cien servidores públicos de las administraciones estatales centralizadas en 2020.</li> <li>• Los <i>delitos cometidos por servidores públicos</i> en 2021 por cada cien servidores públicos de las administraciones municipales centralizadas en 2020.</li> </ul>
Incremento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasa de variación en <i>delitos cometidos por servidores públicos</i> entre 2015 y 2021.</li> </ul>
Procesamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporción entre <i>delitos cometidos por servidores públicos</i> en 2020 y delitos por hechos de corrupción registrados en las causas penales ingresadas en primera instancia en 2020.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

La posición asignada para cada entidad federativa respecto a cada indicador de las categorías (magnitud, incidencia, incremento y procesamiento), fue ordenado siguiendo como regla que, a mayor valor del indicador, mayor posición dentro del orden de entidades federativas, es decir, siguiendo una función de jerarquía. Por ejemplo, la Ciudad de México al acumular una mayor cantidad de *delitos cometidos por servidores públicos* entre 2015 y 2021 que el resto de entidades federativas, ocupó la posición 32 en la categoría Magnitud. Mientras que la posición 31 fue ocupada por el Estado de México al ser la segunda entidad con una mayor cantidad de *delitos cometidos por servidores públicos* entre 2015 y 2021... y así sucesivamente con el resto de entidades federativas.

Posteriormente se asignó el valor a cada uno de los indicadores para cada entidad federativa de acuerdo a la posición ocupada entre el total de éstas. A partir de la siguiente formula:

$$X = \left( \frac{a * 100}{32} \right) (.25)$$

En donde X representa el valor asignado a cada indicador del **cuadro 1** en el índice de riesgo en *delitos cometidos por servidores públicos* para cada una de las entidades federativas y a representa la posición de la entidad federativa por cada uno de los indicadores respecto a las demás entidades.

Posteriormente se calculó el valor del índice para cada una de las entidades federativas a partir de la siguiente fórmula:

$$\text{Índice de Riesgo} = M + I + N + P$$

En donde *M* representa el valor asignado al indicador de la categoría *Magnitud*; *I* representa el valor asignado al promedio de los indicadores de la categoría *Incidencia*; *N* representa el valor asignado al indicador de la categoría *Incremento* y; *P* representa el valor asignado al indicador de la categoría *Procesamiento*.

En la siguiente sección se analizarán los resultados de las entidades federativas de acuerdo al Índice de Riesgo.

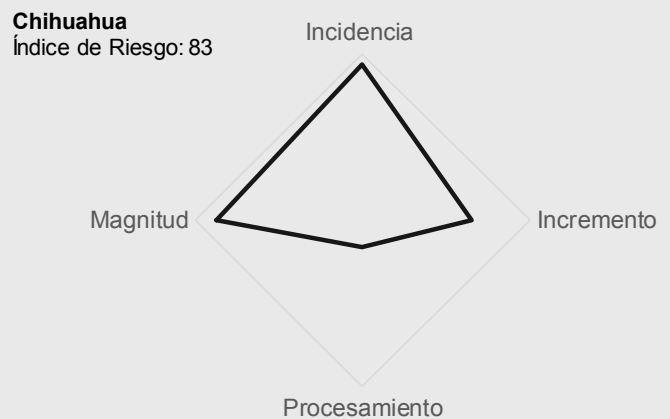
## Resultados

El resultado del índice de riesgo posiciona a los Estado de Chihuahua, San Luis Potosí, Nuevo León, Aguascalientes y Coahuila como las cinco entidades con mayor riesgo en materia de incidencia delictiva por *delitos cometidos por servidores públicos*. Por el contrario, Yucatán, Campeche, Nayarit, Tlaxcala, Querétaro fueron las entidades con menor riesgo.

Los factores que posicionan a Chihuahua como la entidad con mayor riesgo (a la par de San Luis Potosí), yace en que fue la tercera entidad federativa con un mayor número de *delitos cometidos por servidores públicos* entre 2015 y 2021, acumulando un total de 6,553 carpetas de investigación o averiguaciones previas por tales delitos. Además de ello se identificó que la cantidad de *delitos cometidos por servidores públicos* por cada cien mil habitantes es equivalente a 37, siendo la segunda entidad con una mayor incidencia en tales delitos de acuerdo a su población, situación que se replicó al estimar la incidencia por la cantidad de servidores públicos de la administración estatal y municipal en la entidad. Respecto al incremento suscitado de 2015 a 2021 en la cifra de *delitos cometidos por servidores públicos*, Chihuahua experimentó un aumento del 142%, pasando de 567 carpetas de investigación o averiguaciones previas por *delitos cometidos por servidores públicos* en 2015 a 1,374 para 2021, siendo la onceava entidad con mayor incremento. Finalmente, se debe señalar que fue la quinta peor evaluada en la categoría de procesamiento, puesto

que la proporción entre *delitos cometidos por servidores públicos* en 2020 (equivalente a 1,704) y delitos por hechos de corrupción registrados en las causas penales ingresadas en primera instancia en 2020 (equivalentes a 48), indican un insuficiente procesamiento. En suma, los resultados anteriores se representan a través de la siguiente figura.

**Gráfico 7. Polígono de resultados por categoría en el Índice de Riesgos para el caso de Chihuahua (mayor riesgo)**

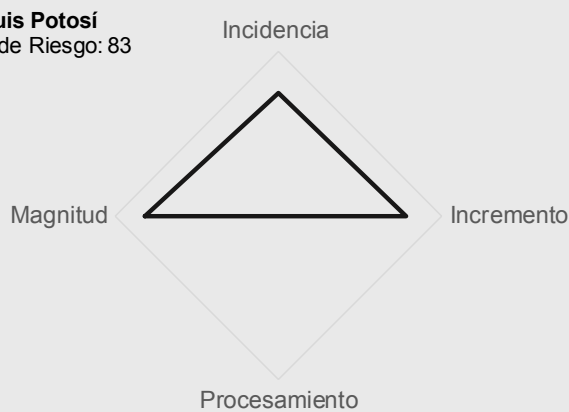


Fuente: Elaboración propia.

Al igual que el caso anterior, el Estado de San Luis Potosí se posicionó como la entidad con mayor riesgo de acuerdo a las categorías de Magnitud, Incidencia, Incremento y Procesamiento analizadas en éste documento. La principal deficiencia detectada en ésta entidad radicó en que mantuvo un procesamiento insuficiente, puesto que la proporción entre *delitos cometidos por servidores públicos* en 2020 (equivalente a 672) y delitos por hechos de corrupción registrados en las causas penales ingresadas en primera instancia en 2020 (equivalentes a 2) es muy distante, en términos simples es posible decir que por cada 336 *delitos cometidos por servidores públicos* solo converge en la rama judicial una causa penal -en primera instancia- por delitos de corrupción, al menos fue así al comparar los datos del año 2020 para ésta entidad federativa. A lo anterior se suma que el Estado de San Luis Potosí acumuló 3,508 carpetas de investigación o averiguaciones previas por *delitos cometidos por servidores públicos* que, respecto a su población y el total de servidores públicos estatales y municipales posiciona a la entidad con una incidencia de las más elevadas, por ejemplo, la relación entre *delitos cometidos por servidores públicos* por cada cien mil habitantes fue equivalente a 23 (la octava más elevada respecto al resto de entidades federativas). Finalmente, al calcular la tasa de variación

entre 2015 y 2021 en las cifras de *delitos cometidos por servidores públicos* se identificó un aumento del 525%, puesto que pasó de 103 a 644 carpetas de investigación o averiguaciones previas por dichos delitos. La siguiente figura, representa los resultados de San Luis Potosí respecto a las categorías del Índice de Riesgo.

**Gráfico 8. Polígono de resultados por categoría en el Índice de Riesgos para el caso de San Luis Potosí (mayor riesgo)**



Fuente: Elaboración propia.

Por el contrario, los datos del Estado de Querétaro respecto a las categorías de Magnitud, Incidencia, Incremento y Procesamiento –como entidad con menor riesgo– refieren lo siguiente: 1) entre 2015 y 2021, la entidad suma un total de 5 carpetas de investigación o averiguaciones previas por *delitos cometidos por servidores públicos*, en otras palabras, los datos de incidencia demuestran que la magnitud del problema es poca comparada con el resto de entidades federativas; 2) al estimar la proporción respecto a la población de la entidad se obtiene que la incidencia de *delitos cometidos por servidores públicos* por cada cien mil habitantes es de 0.042, siendo la más baja entre las entidades federativas (proporción que se mantiene al estimarlo por la cantidad de servidores público en la administración estatal y municipal); 3) existió una disminución en el número de carpetas de investigación o averiguaciones previas por *delitos cometidos por servidores públicos* comparando los datos del año 2015 y de 2021; pues registra 3 en 2015, 1 en 2017, así como otra más en 2021; 4) finalmente; la proporción entre *delitos cometidos por servidores públicos* en 2020 (equivalente a 0) y delitos por hechos de corrupción registrados en las causas penales ingresadas en primera instancia en 2020 (equivalentes a 55), indican un procesamiento mayor a lo esperado. Siguiendo la representación gráfica de resultados, los datos de Querétaro respecto a las categorías de análisis se visualizan en el siguiente gráfico.

**Gráfico 9. Polígono de resultados por categoría en el Índice de Riesgos para el caso de Querétaro (menor riesgo)**



Fuente: Elaboración propia.

A manera de corolario, éste documento recabo datos generados por instituciones como lo son el **SESNSP** y el **INEGI**, en búsqueda de estimar el riesgo que mantiene cada entidad federativa respecto a las cifras de incidencia en *delitos cometidos por servidores públicos*. Particularmente se identificó que algunas de las conductas descritas como parte de la clasificación de los *delitos cometidos por servidores públicos*, no podrían asociarse como actos de corrupción, no obstante, es un estimador aproximado que pretende solventar dificultades para recabar datos a nivel nacional ante la existencia de códigos penales distintos entre las entidades federativas.

Comparando las cifras de incidencia delictiva por los *delitos cometidos por servidores públicos* entre las entidades federativas, y su proporción con estimadores poblacionales, así como la cantidad de servidores públicos, se evitó el sesgo de interpretar que el mayor riesgo en materia de incidencia delictiva, se ubica en las entidades que reportan un mayor número de *delitos cometidos por servidores públicos*. Puesto que es más probable que en entidades con mayor población y cantidad de servidores públicos en las administraciones estatales y municipales, la incidencia delictiva sea mayor que en entidades con población menor. Además, el aumento exponencial en las carpetas de investigación o averiguaciones previas por *delitos cometidos por servidores públicos*, es una señal de riesgo en las entidades federativas, que tiene que ver con una aceleración en la ocurrencia de posibles actos de corrupción. Por lo que se debe prestar atención al comportamiento que mantienen las cifras de *delitos cometidos por servidores públicos*, sus incrementos y

disminuciones en las entidades federativas. Finalmente, los datos del **INEGI** respecto a las causas penales registradas en primera instancia por delitos por hechos de corrupción, sirvieron como estimador para calcular el procesamiento que dan los tribunales de justicia a dichos delitos. La relación es que, en las entidades federativas, las cifras por *delitos cometidos por servidores públicos* y las causas penales en primera instancia por delitos por hechos de corrupción no sean desproporcionadas, entendiendo que es imposible una relación de uno a uno, puesto que el procedimiento penal puede tardar años, no obstante, es deseable que se aminore la proporción entre estos estimadores. El cuadro a continuación expone los resultados del índice de riesgos formulado para comparar a las entidades federativas.

**Cuadro 2. Resultados del Índice de Riesgos**

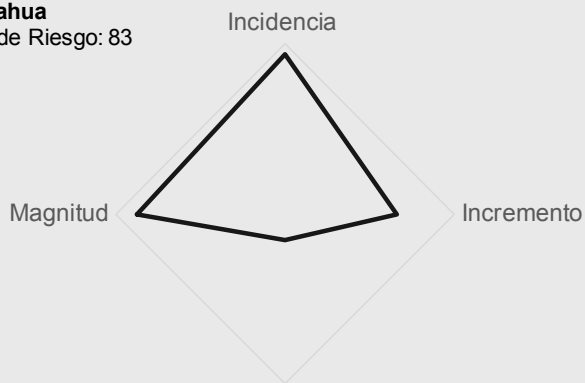
	<i>Categorías</i>				<i>Índice</i>
	<i>Magnitud</i>	<i>Incidencia</i>	<i>Incremento</i>	<i>Procesamiento</i>	
Chihuahua	22	24	16	21	<b>83</b>
San Luis Potosí	20	18	20	25	<b>83</b>
Nuevo León	23	23	12	23	<b>81</b>
Aguascalientes	11	23	22	22	<b>78</b>
Coahuila	18	17	18	20	<b>73</b>
Hidalgo	16	15	23	18	<b>72</b>
Quintana Roo	9	20	23	20	<b>72</b>
Oaxaca	15	13	19	24	<b>71</b>
Puebla	20	16	21	14	<b>71</b>
Baja California	23	20	16	12	<b>71</b>
Ciudad de México	25	25	11	9	<b>70</b>
Estado de México	24	19	9	15	<b>67</b>
Tamaulipas	16	14	25	11	<b>66</b>
Baja California Sur	13	21	14	13	<b>61</b>
Tabasco	10	13	20	17	<b>60</b>
Colima	7	22	24	5	<b>58</b>
Veracruz	17	12	13	13	<b>55</b>
Michoacán	19	10	8	16	<b>53</b>
Zacatecas	12	16	15	10	<b>53</b>
Guerrero	9	8	10	23	<b>50</b>
Guanajuato	5	5	17	19	<b>46</b>
Chiapas	14	6	4	16	<b>40</b>
Sinaloa	13	11	5	9	<b>38</b>
Jalisco	21	9	2	2	<b>34</b>
Sonora	6	7	13	7	<b>33</b>
Durango	8	9	5	8	<b>30</b>
Morelos	5	5	3	6	<b>19</b>
Yucatán	2	2	9	5	<b>18</b>
Campeche	3	4	7	3	<b>17</b>
Nayarit	4	3	1	4	<b>12</b>
Tlaxcala	1	1	6	1	<b>9</b>
Querétaro	2	2	2	1	<b>7</b>

Fuente: Elaboración propia.

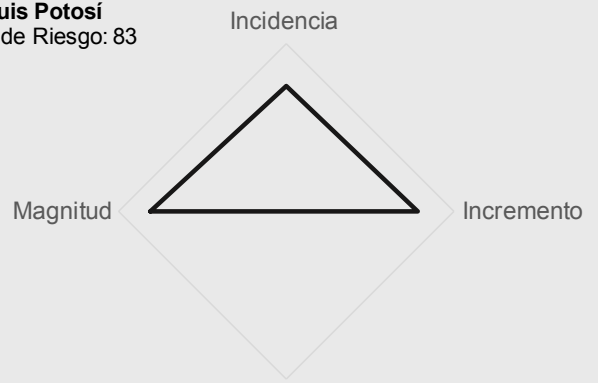
En las páginas siguientes se incluyen la representación gráfica de las categorías que componen el índice de riesgo: *Magnitud, Incidencia, Incremento y Procesamiento* para cada entidad federativa; posteriormente se agrupan los datos de los indicadores mencionados en el [cuadro 1] y fueron la base para el cálculo de resultados del índice de riesgo por cada entidad federativa [cuadro 2].

**Gráfico 10. Polígonos de resultados por categoría en el Índice de Riesgos: por entidad federativa**

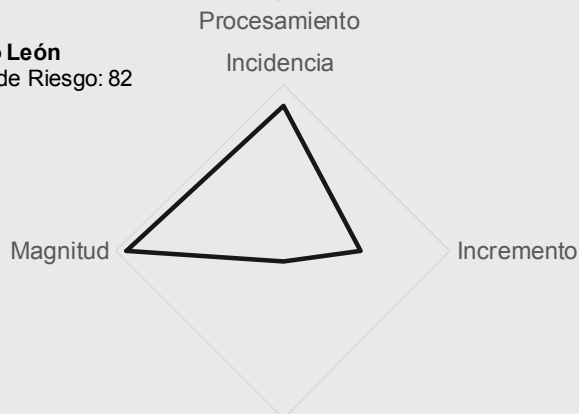
**Chihuahua**  
Índice de Riesgo: 83



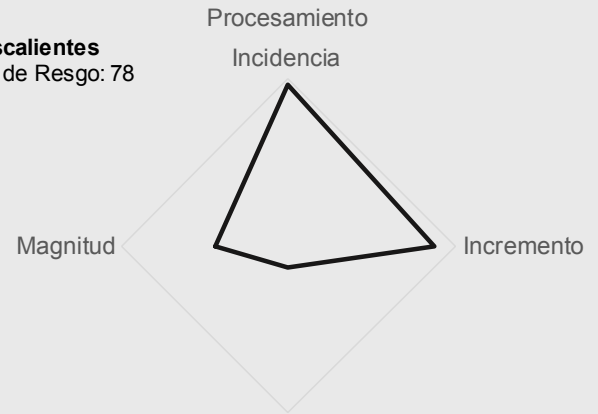
**San Luis Potosí**  
Índice de Riesgo: 83



**Nuevo León**  
Índice de Riesgo: 82



**Aguascalientes**  
Índice de Riesgo: 78



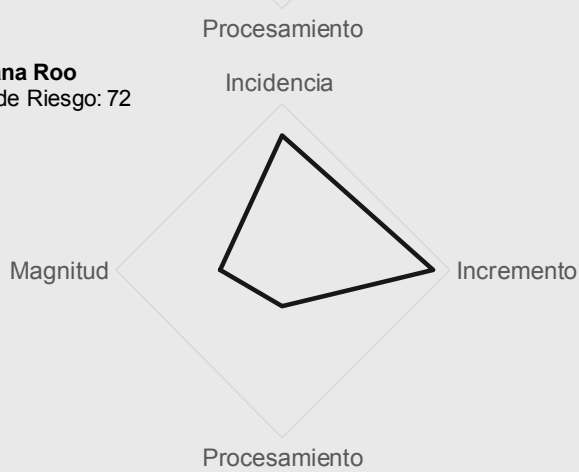
**Coahuila**  
Índice de Riesgo: 73



**Hidalgo**  
Índice de Riesgo: 72



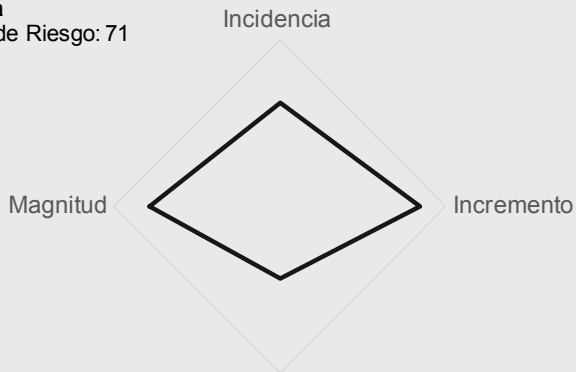
**Quintana Roo**  
Índice de Riesgo: 72



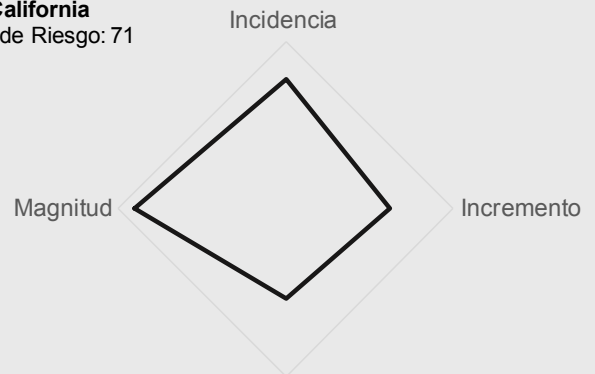
**Oaxaca**  
Índice de Riesgo: 71



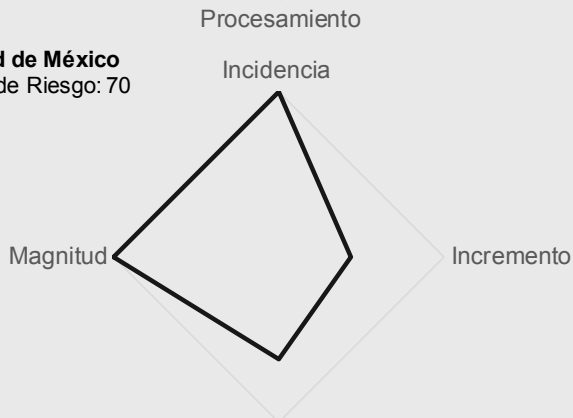
**Puebla**  
Índice de Riesgo: 71



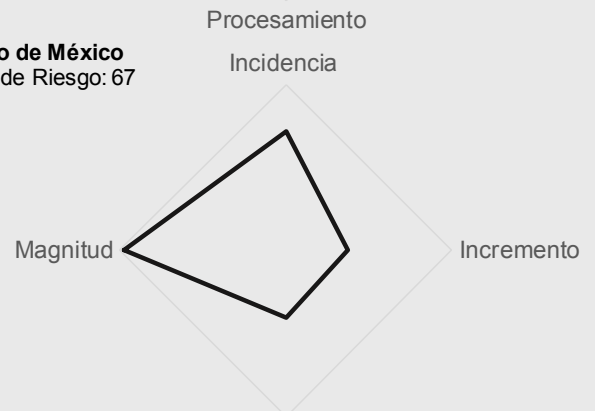
**Baja California**  
Índice de Riesgo: 71



**Ciudad de México**  
Índice de Riesgo: 70



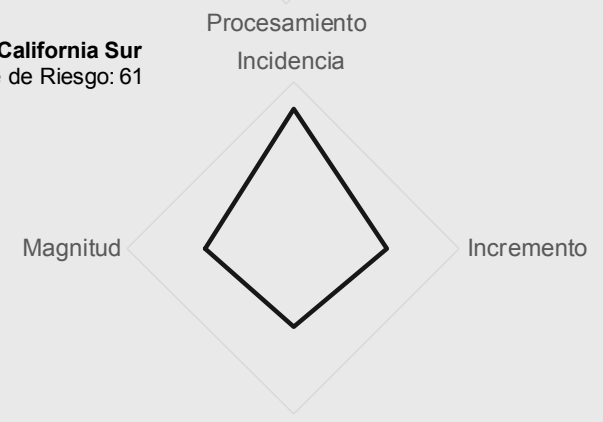
**Estado de México**  
Índice de Riesgo: 67



**Tamaulipas**  
Índice de Riesgo: 66



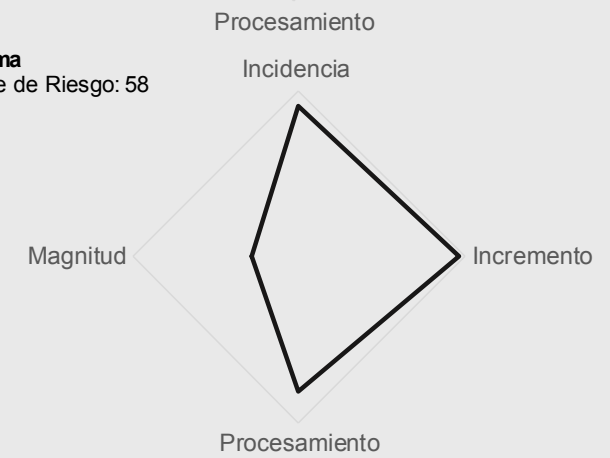
**Baja California Sur**  
Índice de Riesgo: 61



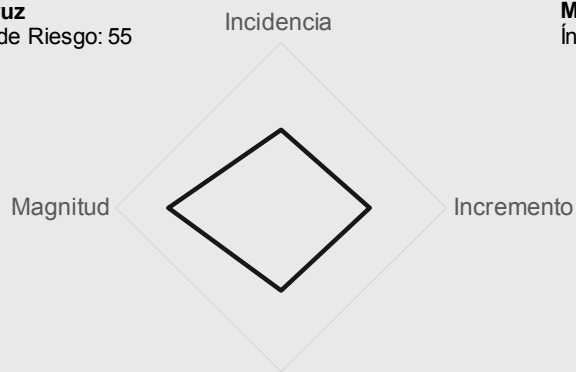
**Tabasco**  
Índice de Riesgo: 60



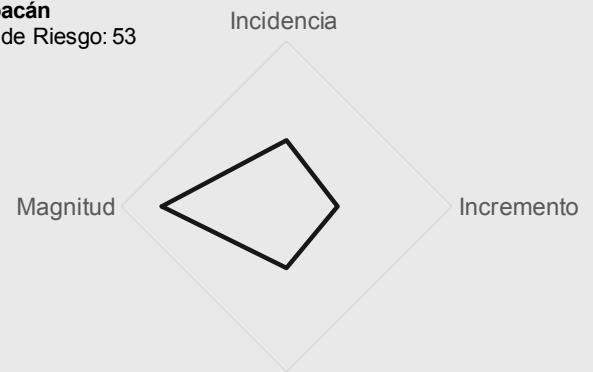
**Colima**  
Índice de Riesgo: 58



**Veracruz**  
Índice de Riesgo: 55



**Michoacán**  
Índice de Riesgo: 53



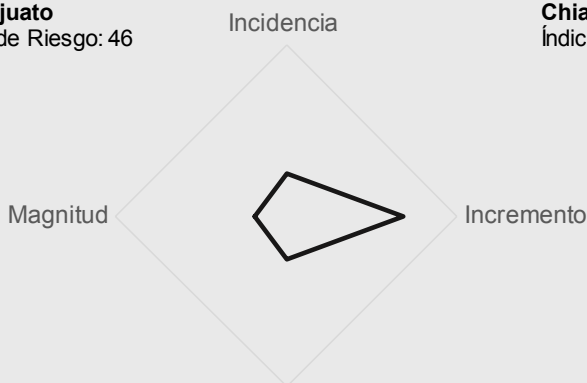
**Zacatecas**  
Índice de Riesgo: 53



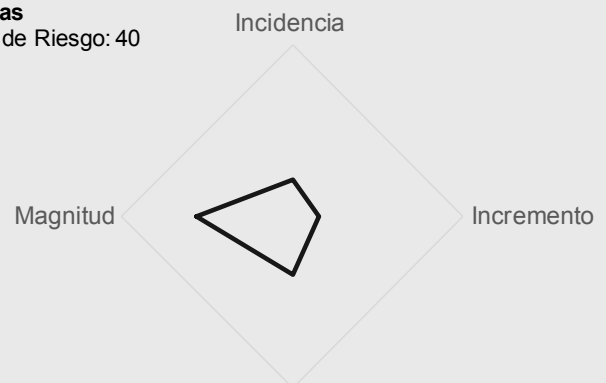
**Guerrero**  
Índice de Riesgo: 50



**Guanajuato**  
Índice de Riesgo: 46



**Chiapas**  
Índice de Riesgo: 40



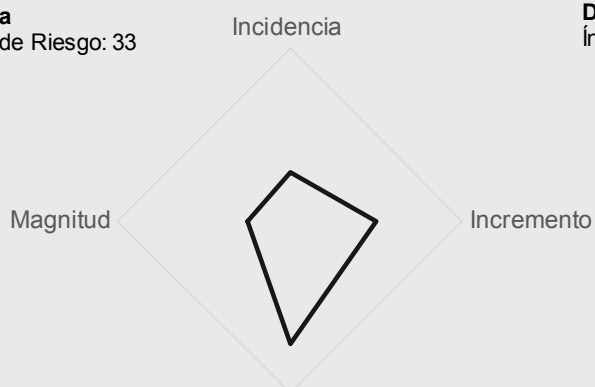
**Sinaloa**  
Índice de Riesgo: 38



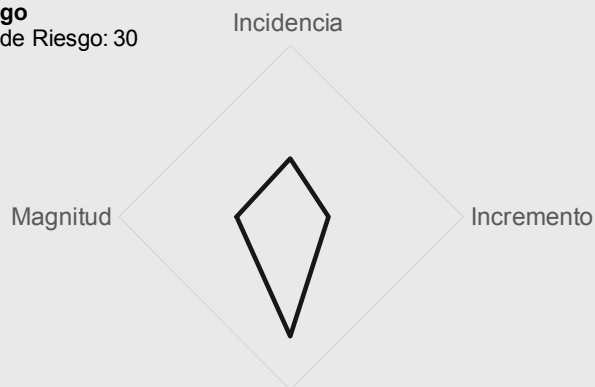
**Jalisco**  
Índice de Riesgo: 34



**Sonora**  
Índice de Riesgo: 33



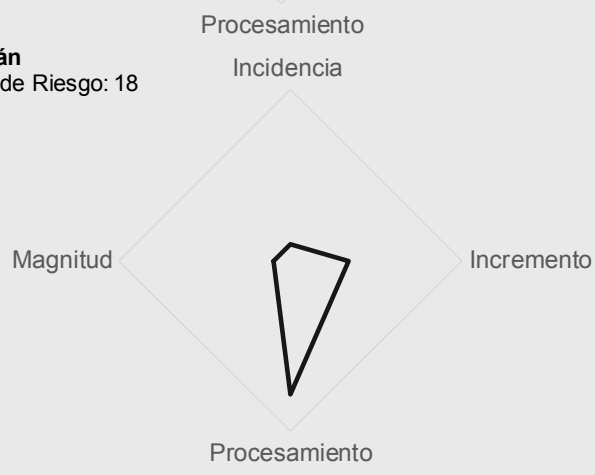
**Durango**  
Índice de Riesgo: 30



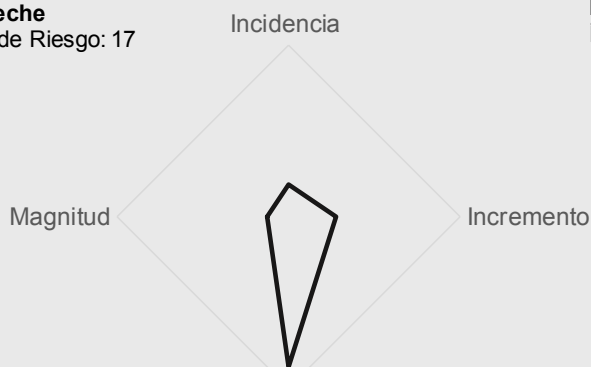
**Morelos**  
Índice de Riesgo: 20



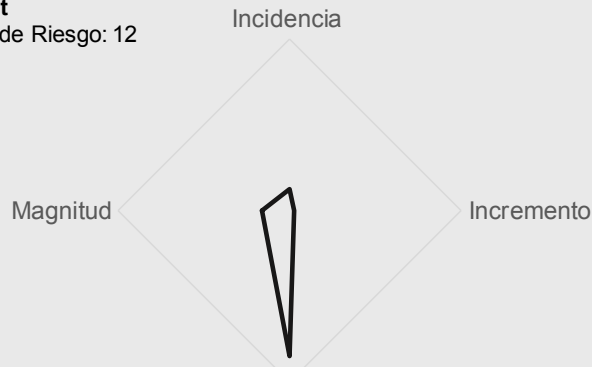
**Yucatán**  
Índice de Riesgo: 18



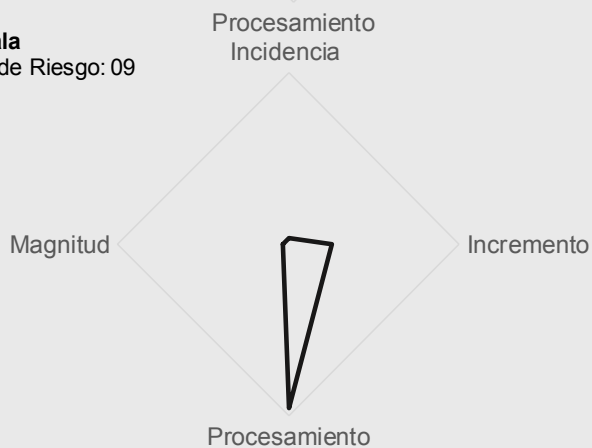
**Campeche**  
Índice de Riesgo: 17



**Nayarit**  
Índice de Riesgo: 12



**Tlaxcala**  
Índice de Riesgo: 09



**Querétaro**  
Índice de Riesgo: 07



La tabla a continuación concentra los datos de las variables utilizadas para formular los indicadores que operacionalizan las cuatro categorías del índice de riesgos (Magnitud, Incidencia, Incremento y Procesamiento), en donde:

- a. Delitos cometidos por servidores públicos en 2015;
- b. Delitos cometidos por servidores públicos en 2016;
- c. Delitos cometidos por servidores públicos en 2017;
- d. Delitos cometidos por servidores públicos en 2018;
- e. Delitos cometidos por servidores públicos en 2019;
- f. Delitos cometidos por servidores públicos en 2020;
- g. Delitos cometidos por servidores públicos en 2021;
- h. Tasa de variación en *delitos cometidos por servidores públicos* entre 2015 y 2021 (o en el año con el primer y último delito registrado diferente a cero);
- i. Población de la entidad federativa en 2020;
- j. Personal de las instituciones de la Administración Pública Estatal Centralizada en 2020;
- k. Personal de las instituciones de la Administración Pública Municipal Centralizada en 2020;
- l. Delitos registrados en las causas penales ingresadas en primera instancia por delitos por hechos de corrupción en 2020.

**Cuadro 3. Variables para el cálculo de indicadores de las categorías: Magnitud, Incidencia, Incremento y Procesamiento del índice de riesgos**

Entidad Federativa	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l
Aguascalientes	6	30	46	56	212	450	532	8,767	1,425,607	37,166	13,816	12
Baja California	401	1,397	1,048	1,246	1,286	913	915	128	3,769,020	54,900	22,043	105
Baja California Sur	140	304	275	266	286	272	284	103	798,447	25,171	11,880	26
Campeche	21	15	22	1	1	5	22	5	928,363	24,899	11,901	10
Chiapas	216	244	323	360	338	250	140	-35	5,543,828	48,496	42,018	16
Chihuahua	567	494	749	874	791	1,704	1,374	142	3,741,869	94,512	27,087	48
Ciudad de México	3,142	3,323	2,916	5,198	6,161	5,034	5,123	63	9,209,944	129,948	102,592	841
Coahuila	170	114	60	451	697	567	618	264	3,146,771	25,651	23,290	19
Colima	0	0	1	0	297	278	263	26,200	731,391	19,787	7,828	474
Durango	123	202	152	147	78	77	94	-24	1,832,650	59,371	17,377	18
Guanajuato	0	0	0	0	66	97	162	145	6,166,934	119,667	45,190	4
Guerrero	119	103	115	172	194	202	169	42	3,540,685	123,419	35,179	4
Hidalgo	2	1	251	466	817	444	410	20,400	3,082,841	90,194	25,941	25
Jalisco	1,414	1,189	1,241	646	324	357	488	-65	8,348,151	144,760	77,370	719
Estado de México	2,899	2,774	2,966	2,769	3,456	3,912	3,819	32	16,992,418	298,550	123,671	317
Michoacán	266	404	458	494	440	367	290	9	4,748,846	76,505	43,329	27
Morelos	87	47	55	52	52	50	45	-48	1,971,520	38,407	16,255	54
Nayarit	90	6	7	24	22	14	12	-87	1,235,456	39,238	12,323	25
Nuevo León	1,104	1,275	2,346	2,346	2,407	2,414	2,071	88	5,784,442	87,773	46,640	22
Oaxaca	87	233	262	423	400	433	357	310	4,132,148	37,445	37,048	2
Puebla	42	41	51	64	671	1,159	1,202	2,762	6,583,278	44,623	38,195	94
Querétaro	3	0	1	0	0	0	1	-67	2,368,467	45,792	18,368	55
Quintana Roo	3	0	1	3	0	535	591	19,600	1,857,985	43,051	23,710	22
San Luis Potosí	103	310	488	557	734	672	644	525	2,822,255	59,662	24,917	2

Entidad Federativa	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l
Sinaloa	285	486	212	203	196	193	194	-32	3,026,943	24,621	24,865	35
Sonora	56	129	98	25	49	63	111	98	2,944,840	65,744	23,857	36
Tabasco	35	14	181	228	281	266	227	549	2,402,598	91,222	30,730	17
Tamaulipas	1	1	296	620	594	472	456	45,500	3,527,735	90,769	28,750	59
Tlaxcala	0	0	0	0	0	0	0	0	1,342,977	33,656	9,619	42
Veracruz	279	199	314	387	397	419	560	101	8,062,579	197,265	55,373	48
Yucatán	7	6	5	0	9	16	9	29	2,320,898	65,589	37,381	22
Zacatecas	153	130	224	254	267	248	327	114	1,622,138	48,353	17,446	34

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2021; el Censo de Población y Vivienda 2020; el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021 y; el Censo Nacional de Gobiernos Estatales 2021, todos ellos del **INEGI**. Así como las cifras de incidencia delictiva del fuero común estatal del **SESNSP** 2015-2021.

## Referencias

CIDAC. Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. 2017. Lineamientos de un Modelo Homologado de Investigación Criminal. Disponible en: [https://www.macfound.org/media/office\\_article\\_pdfs/lineamientos\\_cidac.pdf](https://www.macfound.org/media/office_article_pdfs/lineamientos_cidac.pdf) (consultado el 08 de abril de 2022)

INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2020. Censo de Población y Vivienda 2020. Tabulados interactivos. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Tabulados> (consultado el 08 de abril de 2022)

INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2021. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2021. Tabulados predefinidos: Impartición de Justicia. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2021/#Tabulados> (consultado el 08 de abril de 2022)

INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2021. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021. Tabulados predefinidos: Estructura organizacional y recursos. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2021/#Tabulados> (consultado el 08 de abril de 2022)

INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2021. Censo Nacional de Gobiernos Estatales 2021. Tabulados predefinidos: Estructura organizacional y recursos. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnge/2021/#Tabulados> (consultado el 08 de abril de 2022)

México Evalúa A.C. 2019. Hallazgos 2019. seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México. Disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2020/10/hallazgos2019-27oct.pdf> (consultado el 08 de abril de 2022)

SESNSP. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 2018. el Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Víctimas CNSP/3815. Disponible en: [https://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/Manual\\_Nuevo\\_Instrumento.pdf](https://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/Manual_Nuevo_Instrumento.pdf) (consultado el 08 de abril del 2022)

SESNSP. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 2022. Incidencia delictiva del Fuero Común (2015-2021), nueva metodología. Disponible en: <https://www.gob.mx/SESNSP/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published> (consultado el 08 de abril de 2022)

SNA. Sistema Nacional Anticorrupción. 2020. Política Nacional Anticorrupción. disponible en: <https://seaaguascalientes.org/documentos/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20Anticorrupci%C3%B3n.pdf> (consultado el 08 de abril de 2022)

# MÉXICO: CORRUPCIÓN EN LAS URNAS

Por Martha Laura  
Ochoa Sánchez<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Licenciada en Derecho por la Universidad Interamericana para el Desarrollo. Maestra en Derecho Constitucional y Amparo por la Universidad Cuauhtémoc. Se ha desempeñado como asesor jurídico en la Coordinación de Asuntos de Cabildo del H. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Aguascalientes y en la Dirección de Capacitación y Organización Electoral del Instituto Estatal Electoral.



## Resumen:

La corrupción es uno de los mayores problemas que afecta a las democracias. No es un acto que realizan solamente funcionarios públicos, actores políticos o autoridades; se involucra a la sociedad en general, partidos políticos, la iniciativa privada, así como los diferentes niveles de gobierno, su origen evidentemente, data de varios años atrás. Podría definirse incluso como un problema sociocultural, el mal uso de un cargo público para obtener beneficios propios, o como un acto que afecta al cumplimiento de leyes, es decir, imposibilita la existencia del estado de derecho; en general, es un problema serio que afecta a nuestra sociedad. Cuando la corrupción se hace presente en los procesos electorales, la democracia se ve afectada.

Existen diferentes prácticas corruptas que se efectúan dentro de los procesos electorales, ya sea antes, durante o después de haberse llevado a cabo la jornada electoral. Lo cierto es que sin importar el momento en el que ocurran, estas prácticas terminan afectando a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos para garantizar la vida democrática del país, vulnerando así los derechos electorales que poseen los ciudadanos, los cuales se encuentran consagrados en el artículo 35 de nuestra Carta Magna, a saber, votar en las elecciones populares, ser votado en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular y asociarse individual y libremente para formar parte de los asuntos políticos del país, son sólo unos pocos ejemplos de los derechos político-electorales con los que cuenta la ciudadanía.

**Palabras clave:** Corrupción, voto, ciudadanos, procesos electorales, delitos electorales.

## Abstract:

Corruption is one of the biggest problems that affects democracies. It is not an act carried out only by public officials, political actors or authorities; it involves society in general, political parties, private initiative, as well as the different levels of government, its origin obviously dates back several years. It could even be defined as a sociocultural problem, the misuse of an official position to obtain personal benefits, or as an act that affects compliance with laws, that is, it makes the existence of the rule of law impossible; in general, it is a serious problem that affects our society. When corruption is present in electoral exercises, democracy is affected.

There are different corrupt practices that are carried out within the electoral processes, whether before, during or after the polling day has been carried out. The truth is that regardless of the moment in which they occur, these practices end up affecting citizens in the exercise of their rights to guarantee the democratic life of the country, infringing the electoral rights possessed by citizens, enshrined in Article 35 of our Constitution, namely, voting in popular elections, to be voted in conditions of parity for all the positions of popular election and to associate individually and freely to take part in the political affairs of the country, are just a few examples of the political-electoral rights that citizens have.

**Keywords:** Corruption; vote; citizens; electoral processes; electoral offenses.

# 1. Introducción

Desde el punto de vista de los derechos humanos, la corrupción logra ser vista como un impedimento en el cumplimiento de la obligación del estado de velar y proteger estos derechos. La práctica común de la compra de votos, el reparto de despensas a sectores de la población marginados, los sobornos, las falsas promesas por parte de candidatos de los diferentes partidos políticos, originan una preocupante deslegitimación hacia los poderes públicos y las instituciones gubernamentales, además de una crisis de gobernabilidad, sin olvidar que se desacredita a la actividad política, a los partidos políticos y consecuentemente, al Estado.

El presente artículo tiene por objeto el análisis de cómo la corrupción, a través de sus diferentes modalidades, ha logrado permear en el sistema electoral mexicano, asimismo, demostrar cómo ha influido en los ciudadanos al momento de emitir su voto, y cómo ésta afecta a la realización de los procesos electorales, ya sean locales o federales.

Busca además, precisar que es gracias al esfuerzo conjunto que se ha dado entre las autoridades electorales como el Instituto Nacional Electoral (**INE**) y el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, con acciones que más adelante se detallarán, se ha logrado avanzar hacia un sistema democrático, pues con la implementación de mecanismos de participación ciudadana y gobierno abierto, se logra consolidar una ciudadanía dispuesta a ejercer sus derechos político-electorales y capaz de identificar cuando se están vulnerando sus derechos, al ser víctima de actos de corrupción dentro de los procesos electorales, sin importar el momento en el que éstos ocurran.

La Política Estatal Anticorrupción de Aguascalientes, define a la corrupción como “la asignación de bienes o servicios públicos para lograr un beneficio en perjuicio de alguien” lo cual produce “un contexto de debilidad institucional caracterizado por la falta de una acción conjunta y coherente de los organismos gubernamentales”. (SEA, 2021)

La participación ciudadana es un elemento primordial para lograr combatir la corrupción dentro de los procesos electorales, pues es indudablemente necesaria para una democracia, la existencia de ciudadanía que participa, que se informa, que vota, y que condena socialmente a candidatos que no son aptos para puestos públicos. Lo anterior, debe promoverse asiduamente pues es toda la sociedad en conjunto, la que debe involucrarse en la vida política del país, para con ello lograr una democracia saludable.

Se puede concebir a la democracia como “la única manera de entenderse cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno’ autocrítico, es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos” (Bobbio, 2014).

Es así que, en un sistema democrático se reconoce la libertad de expresión, del diálogo, de asociación, la diversidad de ideas, y, sobre todo, la resolución de las diferencias tanto políticas, como sociales a través de vías pacíficas e institucionales. Una democracia es saludable cuando es representativa, participativa, y, además, posee equilibrios y límites que las instituciones políticas-electorales les otorgan en el marco de la ley. La corrupción provoca entonces, desconfianza en las instituciones y en el sistema político mismo, puede provocar, incluso, que el apoyo de la ciudadanía hacia la democracia resulte disminuido paulatinamente, pues es el ciudadano, cansado de la corrupción en las elecciones, el que decide no acudir a las urnas a emitir su voto.

La organización Transparencia Internacional<sup>2</sup>, popularmente conocida por emitir el indicador global de referencia sobre la corrupción, por su dedicación para crear conciencia entre la ciudadanía sobre los daños causados por los sobornos y la corrupción, ubica a nuestro país a la par de naciones como Nigeria, y Papúa Nueva Guinea. De acuerdo con las cifras dadas a conocer por el *Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)*<sup>3</sup>, publicado en la página oficial de Transparencia Internacional, en 2

2 Es una organización no gubernamental que promueve medidas contra crímenes corporativos y corrupción política en el ámbito internacional. Se fundó en 1993. Publica anualmente el Índice de Percepción de Corrupción, una lista corporativa de corrupción a nivel mundial. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/>

3 Para más información, véase: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

años, México ha logrado escalar 6 posiciones en el ranking, pues pasó a ocupar de la posición 130 en el año 2019, a la posición 124 en el año 2020, de entre los 180 países evaluados.

A nivel estatal, World Justice Project (**WJP**) en el *Índice de Estado de Derecho en México 2020-2021*<sup>4</sup>, ubica a nuestro Estado en el lugar 6/32 de la República Mexicana, donde el Estado posicionado en el lugar número 1° es aquél que se apega más al estado de derecho.

En ese sentido, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (**INEGI**) elabora diferentes encuestas como la *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*<sup>5</sup> la cual se encarga de dotar información respecto de cómo percibe la sociedad mexicana a la corrupción. Las Instituciones en su actuar, participan en la investigación de actos de corrupción como el soborno, compra de votos, entre otros, para con ello brindar mayor certeza a la sociedad respecto a las acciones que se realizan para el combate a la corrupción y con esto mejorar la confianza que tiene la sociedad hacia las mismas, además, existen instituciones electorales como el **INE**, que se encargan de promover el voto y la participación ciudadana.

## 2. La función de la corrupción en relación con el voto y los Partidos Políticos

Un partido político puede llamarse a “cualquier grupo que se presenta a competir en elecciones y que puede colocar mediante ellas a sus candidatos en cargos públicos” (Sartori, 1980). De acuerdo al estudio *Corrupción y confianza en las Instituciones*, de Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad<sup>6</sup>, los partidos políticos en México, ocupan un papel primordial en toda democracia, pues sirven de instrumento para el ejercicio de votar y ser votado, éstos se encuentran entre los entes con mayor percepción de corrupción, pues el 76% de los mexicanos consideran que existe una amplia corrupción dentro de ellos. Debido a esto, los ciudadanos actualmente desconfían en este tipo de instituciones, aun teniendo en cuenta que representan uno de los pilares fundamentales de nuestro sistema democrático, pues funcionan como un trampolín para acceder a cargos públicos.

“La falta de confianza debilita el entusiasmo de los ciudadanos para apoyar al gobierno en la búsqueda de soluciones a la corrupción” (Klesner, 2010). Por ello, en todas las sociedades, la importancia de la existencia de diferentes partidos políticos reside en la diversidad de ideologías, así como de intereses, y es mediante el voto de los ciudadanos, depositados en las urnas, que se eligen a los representantes populares, mismos que tomarán decisiones y fungirán como intermediarios para alcanzar soluciones a demandas y/o necesidades, estos intermediarios forman parte de Partidos Políticos, cuyo objetivo principal es el de acceder al gobierno, para con esto, a través de las diferentes cámaras que existen en nuestro país, (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores) crear o reformar leyes, representar a los ciudadanos, trasladar las demandas de la sociedad y mediante la toma de decisiones, mejorar la calidad de vida de cada ciudadano.

4 El Índice de Estado de Derecho en México 2019-2020 es la segunda edición del único índice subnacional, producido por el **WJP**, y constituye una de las mediciones más completas sobre el desempeño institucional en el país. Este Índice utiliza el mismo marco conceptual y metodológico que el **WJP** ha utilizado a nivel global, el cual fue adaptado para reflejar la realidad nacional y mide la adhesión al Estado de Derecho en cada uno de los 32 estados del país.

5 Su objetivo es recabar información sobre las experiencias y la percepción de la población con trámites y servicios públicos que proporcionan los diferentes niveles de gobierno, incluyendo servicios de seguridad pública y justicia, que aporte elementos para la toma de decisiones de política pública. Adicionalmente, busca generar estimaciones sobre la prevalencia de víctimas de actos de corrupción y la incidencia de los mismos cometidos en la realización de trámites, pagos, solicitudes de servicios públicos y otro tipo de contacto con las autoridades. Esto con el fin de proveer información al público en general y ofrecer elementos para la toma de decisiones de política pública en estas materias.

6 Es una asociación civil sin fines de lucro, comprometida con la consolidación del Estado de Derecho en México a través una agenda integral dedicada a prevenir, denunciar, sancionar y erradicar la corrupción e impunidad sistémicas que prevalecen en los sistemas público y privado de nuestro país.

La Ley General de Partidos Políticos, en su artículo 3° los define como: (lo subrayado es propio)

Artículo 3° *Los partidos políticos son entidades de interés público con personalidad jurídica y patrimonio propios, con registro legal ante el Instituto Nacional Electoral o ante los Organismos Públicos Locales, y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.*

...

A partir de lo anterior, es necesario señalar que un partido político para su adecuado funcionamiento dentro de un sistema democrático, funge como una organización que cuenta con documentos normativos como estatutos, bases, lineamientos, programas de acción, reglamentos internos, entre otros, y es mediante el voto de los ciudadanos que busca acceder a cargos públicos para con ello alcanzar un adecuado desarrollo de la sociedad y la vida democrática de ésta.

Por otro lado, (Duverger, 1987) los define como “una comunidad de una estructura particular, caracterizada principalmente por las relaciones internas entre los miembros de la comunidad”.

Sin duda, la diversidad de partidos políticos de diferentes ideologías, es necesaria para que las sociedades y las elecciones funcionen de manera adecuada y garanticen la vida democrática del país, sin embargo dentro de los procesos electorales pueden llegar a surgir actos de corrupción, que ponen en riesgo unas elecciones limpias y transparentes, la *Ley General en Materia de Delitos Electorales*<sup>8</sup>, define los tipos de delitos en materia electoral y especifica las multas y sanciones que se impondrán a quien los cometa, según la gravedad de los mismos.

En ese sentido, y con el objeto de fortalecer una democracia transparente y equitativa, para velar por los derechos de los ciudadanos dentro de los procesos electorales, Instituciones como el **INE**, que es el encargado de organizar los procesos electorales, y de

fomentar la participación ciudadana, en conjunto con el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, el cual funge como Órgano Constitucional conformado por cinco ciudadanos que coordina las actividades del Sistema Nacional Anticorrupción, han logrado, en un esfuerzo conjunto, llevar a cabo varias acciones con el objeto de contribuir al desarrollo democrático de nuestro País.

Acciones como la realización del *Cuaderno Ciudadano Anticorrupción en las Elecciones 2020-2021* en el cual mediante ilustraciones y conceptos de fácil lectura se describen brevemente los tipos de delitos electorales en los que la corrupción se presenta, brindando información oficial sobre las autoridades a las que se debe contactar y denunciar para que se sancione a la o el responsable y se frene el acto ilegal y de corrupción que está afectando al ciudadano.

Asimismo estas dos instituciones llevaron a cabo la firma de la *Carta de Intención en materia de difusión y estrategia para la promoción de la legalidad durante los procesos electorales 2020-2021*, cuyo objeto general es establecer entre las instituciones participantes, vínculos de intercambio de experiencias e información relacionada con el uso debido de recursos públicos por parte de funcionarios en el ámbito político-electoral y generar documentos de diagnóstico en la materia para su difusión.<sup>9</sup>

Con esto, se reitera el compromiso del **INE** con la ciudadanía en el marco de las elecciones para combatir los diferentes actos de corrupción en los procesos electorales, logrando que los ciudadanos se involucren en el combate de ésta y con ello ejerzan plenamente sus derechos político-electorales en el transcurso de los procesos electorales, siendo capaces de identificar actos de corrupción de los que pueden ser víctimas y que conozcan quienes son las autoridades electorales competentes encargadas de velar por la imparcialidad de las elecciones.

Además del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, y el **INE**, varias Organizaciones, Instituciones y Organismos trabajan de manera conjunta para combatir la corrupción dentro de los procesos electorales y de los actores que de ellos son parte. Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, en

7 Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado (POE) el 27-02-2022

8 Artículo 7°, artículo 7BIS, artículo 8° de la Ley General en Materia de Delitos Electorales

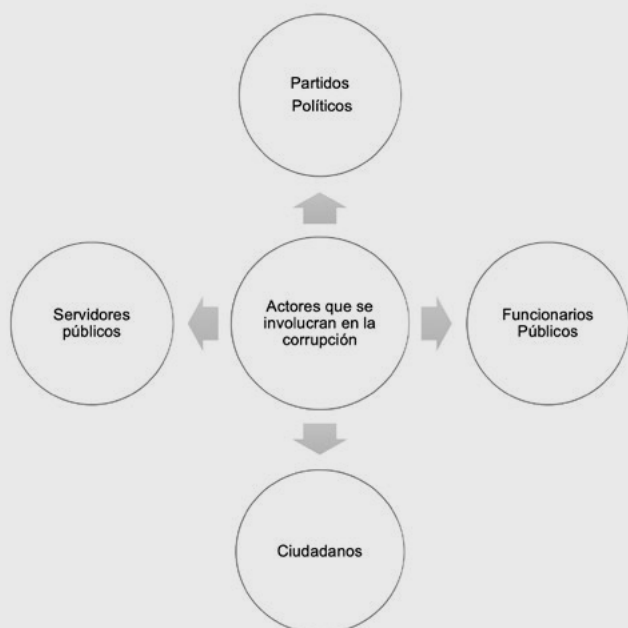
9 Convenio INE/DJ/116/2020 Disponible: Comité-de-Participación-Ciudadana.pdf (cpc.org.mx),

colaboración con organizaciones como Borde Político<sup>10</sup>; Coparmex<sup>11</sup>; Impunidad Cero<sup>12</sup>; Transparencia Mexicana<sup>13</sup>, entre otras, han logrado llevar a cabo la composición de un portal que vincula a los ciudadanos que quieran razonar su voto, con las y los candidatos para velar en conjunto por la transparencia y la rendición de cuentas en contra de los diferentes tipos de corrupción que surgen con el desarrollo de los procesos electorales.

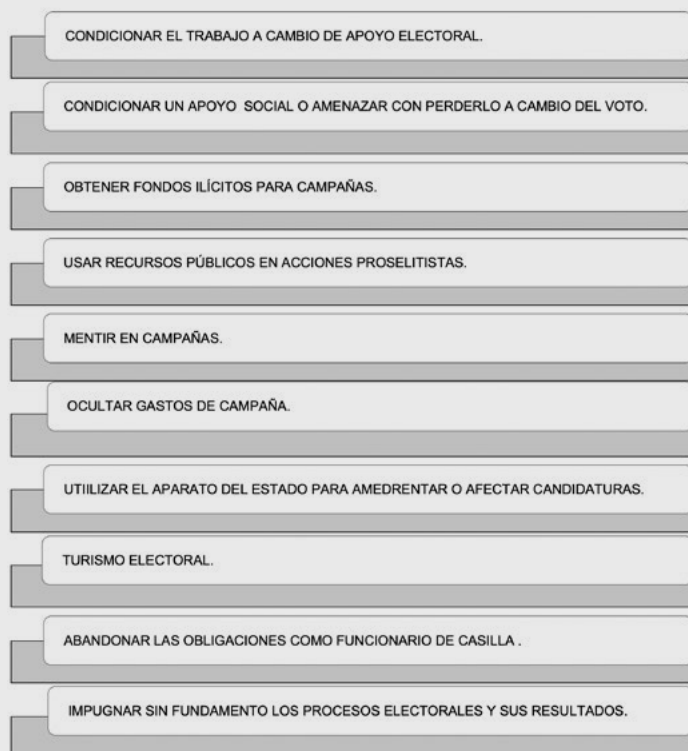
En ese sentido, como se mencionó líneas anteriores, la existencia de procesos electorales confiables, la transparencia y la rendición de cuentas son condiciones necesarias en cualquier democracia. Los siguientes gráficos muestran a los actores involucrados en hechos de corrupción, así como las diferentes formas en las que ésta se presenta dentro de los procesos electorales, respectivamente.

### Gráfico 1. Actores involucrados en hechos de corrupción

Fuente: Elaboración propia.



### Gráfico 2. Tipología básica de la corrupción en las elecciones



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con datos del Cuaderno Ciudadano Anticorrupción en las Elecciones 2020-2021

La corrupción en cualquiera de las formas que muestra el gráfico anterior, pone en duda la confidencialidad, imparcialidad y secrecía del proceso electoral, dañando las elecciones y vulnerando la democracia, así como el derecho de todo ciudadano a participar en los procesos electorales mediante el ejercicio democrático conocido como el voto.

En el ámbito electoral, los actos de corrupción, en cualquiera de sus formas, limitan la libertad de los ciudadanos al momento de emitir libremente su voto. *“No hay igualdad en el sufragio allí donde el voto de un individuo aislado no tenga el mismo valor que el de otro individuo en la comunidad”.* (Mill, 2007).

En ese sentido, el **INE** enlista como características básicas del voto las siguientes: es universal, secreto, directo, personal, libre e intransferible.<sup>14</sup>

10 Es un consorcio que agrupa a dos organizaciones independientes: Borde Político y Borde Jurídico. Cada un especializada en Parlamento Abierto y Justicia Abierta respectivamente, con el objetivo de facilitar procesos participativos en las instituciones de justicia y de representación política. Esto mediante la implementación de metodologías de co-creación, herramientas de tecnología cívica, campañas de comunicación y estrategias de articulación política.

11 Es un Sindicato Patronal de afiliación voluntaria que tiene como objetivo conjuntar a empresarios de todos los sectores, mismos que a su vez; tienen el propósito de encontrar su representación dentro del ámbito laboral y social

12 Es una organización de la sociedad civil que estudia, analiza y visibiliza el problema de la impunidad en México, con el fin de combatirla.

13 Es una organización de la sociedad civil dedicada al control de la corrupción en México. Bajo un enfoque de derechos humanos, generamos propuestas concretas para reducir riesgos de corrupción y fortalecer las capacidades, tanto del sector público como privado, para atender las causas y efectos de este problema.

14 **INE**, *el voto y las elecciones*. Disponible en: [Voto y Elecciones - INE Instituto Nacional Electoral](#)

Por ello, en México se han instaurado instituciones como La Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, quien en un esfuerzo conjunto con el **INE** y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación velan por la legalidad y transparencia en las elecciones, para con esto crear una democracia transparente.

“La lucha contra la corrupción y a favor de la transparencia es, como pocas, una tarea en muy buena medida ciudadana” (Jaime Cárdenas, 2005). La existencia de un descontento hacia la política, los funcionarios públicos, e incluso hacia las elecciones mismas, no quiere decir necesariamente que no exista democracia, sino más bien demuestra que ésta se encuentra alejada de sus objetivos principales y no funciona como debería hacerlo.

Lo anterior, se relaciona estrechamente con la legitimidad de la democracia, es decir, los gobiernos son aceptados, legitimados, por los ciudadanos, en la medida en que son elegidos a través del voto popular, se fundamentan a través de ordenamientos legales vigentes, y se espera de ellos una adecuada toma de decisiones en la implementación del estado de derecho. Cuando esto no sucede, como se mencionó líneas anteriores, se afecta considerablemente la legitimidad de la democracia.

### 3. Conclusiones

Considerando las líneas trascritas, podemos concluir que, la persistencia de la corrupción en cualquiera de sus formas, dentro de los procesos electorales, puede provocar, que la participación ciudadana se vea disminuida considerablemente, y con ello, cada vez sean menos los ciudadanos los que acudan a las urnas para elegir a través del voto, a quienes serán sus representantes.

Una pieza clave del comportamiento de los ciudadanos dentro de un sistema político, es sin duda la percepción que poseen de la corrupción política. La confianza en las instituciones se ve afectada debido a las situaciones que experimentan, es decir, cuando un ciudadano es víctima de un acto de corrupción, entendido éste como un soborno, la compra del voto, el condicionamiento de un programa social o de un empleo a cambio del voto, la sustracción de su credencial para votar, o incluso las promesas falsas del otorgamiento de algún beneficio, a cambio del voto, su percepción y confianza hacia las instituciones se ve

afectada, es decir, a medida que experimentan o que han sido víctimas de algún hecho de corrupción, su interés de participar en los procesos electorales, disminuye.

Por ello, la corrupción dentro de los procesos electorales, como se ha mencionado en líneas anteriores, constituye un factor importante en la disminución de la participación política, generando un hartazgo en la ciudadanía, provocando poca participación en los procesos electorales, y el deterioro paulatino de la democracia.

Prácticas de corrupción dentro de los procesos electorales como los sobornos, la compra de votos, la extorsión, el conflicto de interés, el intercambio de favores, el nepotismo, entre otros, afectan considerablemente a la legitimidad política, pues provocan en el ciudadano una desconfianza hacia las instituciones políticas-electorales. Los distintos tipos de corrupción que permean los procesos electorales del país, surgen a través de actores políticos que mediante conductas mencionadas líneas anteriores, influyen en el ejercicio del voto del ciudadano, dañando la imparcialidad de las elecciones y el derecho de todo ciudadano a votar y ser votado libremente.

En nuestro país, la corrupción está identificada mayormente como un problema social, no es un fenómeno nuevo, ni aislado, existe dentro de los procesos electorales y eliminarla no depende únicamente de las Instituciones, es más bien una tarea de la sociedad trabajando en conjunto con éstas. Es así que la ciudadanía en función de su ideología y valores, elige a sus representantes a través del voto en las elecciones, las cuales deben ser siempre equitativas, sin que exista algún tipo de amenaza, coerción, o acto de corrupción.

Por último, es importante mencionar que los actos de corrupción dentro de los procesos electorales debilitan la estabilidad política del país, lo que impide que se fortalezcan las instituciones democráticas, por ello es indispensable que el ciudadano actúe con responsabilidad y al mismo tiempo sea exigente con sus autoridades, para lograr que exista una efectiva rendición de cuentas, una amplia participación ciudadana donde los votantes conozcan sus derechos político-electorales y los hagan valer sin ser víctimas de presión, sobornos, amenazas, etc., además es transcendental que los ciudadanos conozcan quiénes son las autoridades competentes a las que se

pueden dirigir en caso de ser víctimas de los diferentes tipos de corrupción mencionados líneas anteriores, para que con todas estas acciones y esfuerzo en conjunto entre sociedad e Instituciones, se logre aumentar la calidad de vida de las y los electores.

## Bibliografía

Bobbio, N., 2014. El futuro de la democracia. En: El futuro de la democracia. s.l.:Fondo de Cultura Económica, p. 138.

Cárdenas, J; 2005. Estado de derecho y corrupción. En: Estado de derecho y corrupción. México: Porrúa : Universidad Nacional Autónoma de México., p. 328.

Duverger, M., 1987. Los partidos Políticos. México : Fondo de Cultura Económica .

Klesner, S. M. y. J., 2010. Corruption and Trust: Theoretical Considerations and Evidence From Mexico. En: Corruption and Trust: Theoretical Considerations and Evidence From Mexico. s.l.:sage Journals.

Mill, J. S., 2007. Del gobierno representativo. En: Del gobierno representativo. s.l.:Tecnos, 4ta edición, p. 392.

Sartori, G., 1980. Partidos y Sistemas de partidos. Madrid: Alianza Editorial.

SEA 2021. Política Estatal Anticorrupción de Aguascalientes. Aguascalientes: SESEA. Disponible en: [https://seaaguascalientes.org/documentos/POLITICA\\_ESTATAL\\_ANTICORRUPCION.pdf](https://seaaguascalientes.org/documentos/POLITICA_ESTATAL_ANTICORRUPCION.pdf) (consultado el 8 de marzo de 2022).

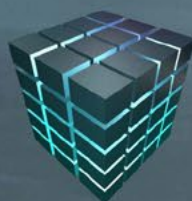


SECRETARÍA EJECUTIVA DEL  
SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN  
DE AGUASCALIENTES



**DISPONIBLE  
PARA  
CONSULTA**

[seaaguascalientes.org/publicaciones/](http://seaaguascalientes.org/publicaciones/)



**Estudio Municipal**  
SOBRE MARCO INTEGRADO DE  
**CONTROL INTERNO**

# EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO: ANTECEDENTES Y PRAXIS

Por **Ruth Yesenia  
Hernández Martín**<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, estudiante de Maestría en Transparencia y Protección de Datos Personales en la Universidad de Guadalajara. Actualmente se desempeña como Jefa de Departamento de Riesgos y Denuncias en la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes.

## Resumen:

El Derecho de Acceso a la Información, como un elemento indispensable en toda democracia requiere para su adecuado ejercicio no solo el reconocimiento Estatal a través de una norma; también necesita la adecuación de mecanismos para hacer acceder al derecho, así como el interés de los ciudadanos para hacer efectivo su derecho.

**Palabras clave:** Transparencia; democracia; Derecho de Acceso a la Información.

## Abstract:

The Right to Access of Information as an essential element in any democracy requires for its proper exercise not only State recognition in the form of a legal provision; it also needs the adaptation of mechanisms for acceding to the right, as well the interest of the citizens to make their right effective.

**Keywords:** Transparency; democracy; right to access of information

El Derecho de Acceso a la Información (**DAI**) se ha convertido en un elemento indispensable para una democracia. Los primeros antecedentes de este derecho corresponden al sistema jurídico inglés con la *Petition of Rights* en 1628, el *Habeas Corpus Act* de 1679 y la *Declaration of Rights* de 1689.

La *Petition of Rights* fue el resultado del conflicto existente entre el parlamento y la monarquía que llevó a la redacción de un documento que en términos generales pretendía limitar el poder del monarca (Alponte 2017). El *Habeas Corpus Act* de 1679 tenía como objetivo la protección de los individuos ante prácticas judiciales que vulneraban los derechos de los acusados y de los presos. Y la *Declaration of Rights* de 1689, que surge bajo el contexto de la Revolución Gloriosa (1688-1689). A pesar de sus diferencias, los tres documentos permitieron sembrar los principios que regirían el **DAI** a nivel mundial.

En el caso mexicano, los primeros antecedentes del **DAI** llegaron durante la lucha de independencia al promulgarse la Constitución de Cádiz en 1812, donde se establecía en el artículo 371 que todos los españoles tenían la libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna, esto sujeto a restricciones y responsabilidades del entonces sistema legal.

Más de una década después, y terminado el proceso de independencia bajo un contexto liderado por pensadores de corte liberal motivados por la corriente norteamericana (Chuayffet Chemor 2016) se promulgó la Constitución Federal de 1824 que estableció en el artículo 50 fracción III que era facultad exclusiva del Congreso General “proteger y arreglar la libertad política de imprenta, de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio, y mucho menos abolirse en ninguno de los Estados ni territorios de la federación”.

Entre 1824 y 1835 el país se enfrentaba problemas de liderazgo, de acuerdo con Josefina Zoraida Vázquez (en Tecuanhuey 2007) “México no contaba con un grupo dirigente con capacidad de gobernar y encaró una amplia difusión del liberalismo que puso en cuestión el control del gobierno general sobre el sistema” (p. 83), fenómeno que tuvo como resultado la promulgación de la Primera Ley Constitucional en 1836, en el que se incluyó el derecho de los mexicanos de imprimir y circular, sin ningún tipo de censura en el artículo 2 fracción VII.

Una vez concluida la Revolución Mexicana, la redacción de la nueva constitución “trataba fundamentalmente de mejorar el sistema de garantías y resolver el dilema entre dictadura o anarquía que, según él, se vivía en el seno de las instituciones políticas mexicanas” (Laborde 2018, 156-157). Entre estas garantías, la Constitución de 1917 esbozó dos referentes importantes: 1) el artículo 6 determinó la libre manifestación de las ideas con excepción de ataque a la moral, derechos de terceros, que se provocara algún delito, o perturbara el orden público; y 2) el artículo 7 estableció la inviolabilidad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia, excluyendo cualquier tipo de intervención:

*Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito. (Art. 6)*

Para 1977, México se enfrentaba a una crisis económica política que requirió de una reestructuración democrática que fue denominada Reforma política, en la que se priorizó el tema electoral y que implicó la apertura de información relacionada con los partidos políticos, lo que en última instancia requirió la reforma al artículo 6 constitucional al reconocerse al Estado como el responsable de garantizar el derecho a la información, dándose el primer paso para construir un sistema de rendición de cuentas.

## Cuadro 1. Reforma al artículo 6 de la Constitución

Artículo 6°	
Texto original de 1917	Reforma de 1977
La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público.	La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún derecho o perturbe el orden público: el derecho a la información será garantizado por el Estado.

Fuente: Elaboración propia con información de la Cámara de Diputados.

A pesar de lo que pareciera una amplia modificación, la reforma tenía como objetivo que los partidos políticos dieran a conocer sus plataformas de trabajo y documentos de interés relacionados, lo cual quedó demostrado con la solicitud de información realizada por el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela en 1983, cuando solicitó y le fue negada información sobre la deuda externa mexicana; ante la que se promovieron diversos recursos que derivaron en la emisión de una tesis aislada en 1985:

*El derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada “Reforma política”, y que consiste en que el Estado permita que a través de los diversos medios de comunicación se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos.*

...

*Que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información.<sup>2</sup>*

Lo anterior dejó entrever que el **DAI** tenía un límite, pues solo permitía acceder a información sobre partidos políticos.

Ahora bien, otro acontecimiento que marcó el Derecho de Acceso a la Información fue el incidente de Aguas Blancas en 1995, en el que campesinos de Organización Campesina de la Sierra del Sur fueron agredidos por autoridades Estatales; y ante opacidad y magnitud del

caso se solicitó la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) a través de su facultad para investigar hechos que constituyeran una la violación de alguna garantía individual, posicionándose al respecto al emitir un criterio que fundaba lo siguiente:

*Del análisis de los diversos elementos que concurrieron en su creación se deduce que esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto de la verdad. Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurren en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados.”<sup>3</sup>*

Este posicionamiento mostró una interpretación más flexible del **DAI**, pues manifiesto una desaprobación ante actos como ocultar la verdad o entregar información manipulada, incompleta, condicionada.

Cinco años después y en un contexto de transición política, la **SCJN** reconoció el derecho a acceso a la información como una garantía individual, determinando expresamente que:

*[...] la Suprema Corte ha ampliado la comprensión de ese derecho entendiéndolo, también, como garantía individual, limitada como es lógico, por*

<sup>2</sup> Tesis: 2a. I/92, Semanario Judicial de la Federación. Octava Época, Tomo X, agosto de 1992, página 44. Registro digital: 206435.

<sup>3</sup> Tesis P. LXXXIX/96, Semanario Judicial de la Federación. Novena Época, Tomo III, junio de 1996, página 513. Registro digital: 6722

*los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de tercero.*<sup>4</sup>

A partir de entonces, el derecho a la información fue más allá de reconocer obligaciones para los partidos políticos, y ratifico al Estado como responsable de garantizar este derecho desde todas las instituciones públicas.

Todos los antecedentes en la materia dieron pie a que, el 12 de junio de 2002 entrara en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental siendo el primer instrumento normativo en la materia a nivel federal en México. Este acontecimiento fue en gran parte el resultado del impulso dado por el Grupo Oaxaca que reunió académicos y activistas en pro de la libertad de expresión y el derecho a la información.

A partir de la entrada en vigor de la ley anteriormente mencionada, las entidades federativas comenzaron a desarrollar su propia legislación en la materia, de manera que entre 2002 y 2007 se publicaron las 31 leyes correspondientes, y casi inmediatamente, el artículo 6° fue reformado para integrar los principios de máxima publicidad y protección de datos, así como las bases de gratuidad, universalidad, celeridad y administración de archivo.

Una vez que el acceso a la información se encontró legislado, fue necesario reformar en materia de derechos humanos, por lo que el artículo 1° de la Constitución sufrió diversas modificaciones con la publicación del decreto del 10 de junio de 2011 en donde el Capítulo I del Título Primero de la Constitución hasta entonces denominado *Garantías individuales* modifico su nombre a *De los derechos humanos y sus garantías*, ello acorde a lo establecido por el derecho internacional.

En 2013, el artículo 6 sufrió una reforma que fue publicada el 11 de junio en el Diario Oficial de la Federación y que estuvo relacionada con el derecho a la información. La reforma incluyo preceptos sobre la libertad de expresión, reconoció el derecho de acceso a la información, así como la obligación del Estado a garantizarlo por medio de tecnologías de la información y la creación de un

organismo que previera dicho servicio.

Posteriormente, el 7 de febrero de 2014 se publicó la reforma constitucional al artículo 6° que determino de manera expresa a los sujetos obligados como cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que recibiera y ejerciera recursos públicos o realizara actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal. Le dio autonomía constitucional al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (**INAI**) y los órganos garantes de las entidades federativas, creo el Sistema Nacional de Transparencia, estableció las obligaciones de transparencia y decretó la emisión de tres Leyes Generales en materia de: Transparencia y Acceso a la Información, Protección de Datos Personales en el sector Público y Archivo.

Ante este precedente, el 5 de mayo de 2015 entró en vigor la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública con el objeto de

*Establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios. (Art. 1)*

Para complementar a la Ley General, en 2016 el artículo 6 constitucional fue modificado para dotar de competencia a los órganos garantes sobre la intervención en los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales, estableciendo así la coordinación del **INAI** con la Auditoría Superior de la Federación y con la entidad especializada en materia de archivos.

4 Tesis P. XLV/2000, Semanario Judicial de la Federación. Novena Época, Pleno, Tomo XI, abril de 2000, página 72. Registro digital: 6722

Es de esta manera que, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información de quienes reciben y ejercen recursos públicos.

Bajo esta norma, el sistema de rendición de cuentas en México se ve determinado por dos principales vías: 1) publicar y mantener actualizada información relativa a las obligaciones de transparencia que establece la Ley General, así como 2) recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información.

El artículo 11 de esta ley menciona que

*Toda la información en posesión de los sujetos obligados será pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de excepciones que deberán estar definidas y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.*

En términos simples, se puede decir que la ley define a los sujetos obligados como los responsables de sustentar la transparencia, como un elemento del sistema de rendición de cuentas del país, que atiende al Derecho de Acceso a la Información.

Una vez que las instituciones cumplen con la obligación de publicar la información, queda pendiente que los ciudadanos ejerzan su derecho y accedan a ella. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (**ENAIID**) 2019, el 72.3% de los encuestados considera que todos tienen el derecho a conocer la información en posesión del gobierno.

Lo anterior implica la existencia de cierto nivel de conocimiento sobre el **DAI** en la población mayor de 18 años, resultados que contrastan con el conocimiento para acceder a ella.

Los resultados del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (**INEGI**) refieren a que alrededor del 56.6% de los encuestados a nivel nacional no sabe que las instituciones están obligadas a publicar la información que derive de sus facultades.

## Cuadro 2. Población que conoce o ha escuchado de las obligaciones de transparencia por región, 2019

Región	SI	No
Centro <sup>5</sup>	44.4%	55.2%
Centro Occidente <sup>6</sup>	42.5%	55.9%
Norte <sup>7</sup>	39.6%	59.6%
Sureste <sup>8</sup>	43.1%	55.9%
Promedio nacional	42.5%	56.6%

Fuente: Elaboración propia con información del **INEGI**.

5 La Región Centro del país está comprendida por la Ciudad de México, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla, Tlaxcala y Oaxaca.

6 La Región Centro Occidente del país está comprendida por los estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán de Ocampo, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas.

7 La Región Norte del país está comprendida por los estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas.

8 La Región Sureste del país está comprendida por los estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz de Ignacio de la Llave y Yucatán.

Aunque los portales de transparencia no son la única forma de acceder a información gubernamental, si son una de las principales fuentes de consulta. Los ciudadanos también pueden acceder a información por medio de una solicitud de transparencia, sin embargo, los resultados de esta misma encuesta muestran que este mecanismo de consulta es menos utilizado que los portales de transparencia, pues solo el 3.6% de los encuestados refirió haber solicitado información a una institución de gobierno de manera formal.

**Cuadro 3. Población que solicitó información a una institución de gobierno de manera formal, 2019**

Región	SI	No
Centro	3.4%	96.2%
Centro Occidente	4.3%	95.1%
Norte	2.9%	96.9%
Sureste	4.8%	95.0%
Promedio nacional	3.6%	96.1%

Fuente: Elaboración propia con información del **INEGI**.

## Comentario final

Legislar en la materia supone el primer paso para reconocer el **DAI** como un derecho, sin embargo, los resultados de la **ENAIID** muestran que legislar no garantiza que los ciudadanos conozcan y ejerzan este derecho de manera plena.

Se puede decir que la voluntad política para establecer un marco regulatorio en la materia no es suficiente, lo expuesto en párrafos anteriores visibiliza una problemática en México: transparentar información sin el componente de participación no garantiza que el gasto y los esfuerzos estatales que se invierten en los mecanismos para poner a disposición de los ciudadanos la información gubernamental vaya a tener un impacto real a largo plazo.

Es por esta situación que, Gustavo Ernesto Emmerich (2004) hace referencia a que la corriente contemporánea en pro de la transparencia se dirija a que los ciudadanos tomen parte más activa, directa y efectiva en la vigilancia y la conducción de los asuntos públicos, quedando en manos de los ciudadanos que la transparencia impacte de manera correcta en la democracia, y que esta pueda ir más allá de legislar e imponer obligaciones, es decir, que incida eficazmente en el establecimiento de un sistema de rendición de cuentas.

## Referencias

- Alponte, Juan María. 2017. *Lecturas filosóficas (la lucha por los derechos humanos y el Estado de derecho)*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4518-lecturas-filosoficas-la-lucha-por-los-derechos-humanos-y-el-estado-de-derecho> (consultado el 28 marzo de 2022).
- CDC. *Constitución de Cádiz (Texto original)*. 1812. México: Cámara de Diputados. Disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_cadiz.pdf](https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_cadiz.pdf) (consultado el 09 de marzo de 2022).
- Chuyffet Chemor, Emilio. 2016. En *Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano*, Coord. Valadés, Diego y Barceló Rojas, Daniel Armando. Disponible en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1671-examen-retrospectivo-del-sistema-constitucional-mexicano> (consultado el 28 marzo de 2022).

- CON. Constitución de 1824 (Texto original). 1824. México: Cámara de Diputados. Disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1824.pdf](https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf) (consultado el 09 de marzo de 2022).
- Constitución de 1836. 1836. México: Cámara de Diputados. Disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1836.pdf](https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf) (consultado el 28 marzo de 2022).
- Constitución de Cádiz en 1812. 1812. México: Cámara de Diputados. Disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_cadiz.pdf](https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_cadiz.pdf) (consultado el 28 marzo de 2022).
- Constitución Federal de 1824. 1824. México: Cámara de Diputados. Disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1824.pdf](https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf) (consultado el 28 marzo de 2022).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Texto original). 1917. México: Cámara de Diputados. Disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM\\_orig\\_05feb1917.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf) (consultado el 09 de marzo de 2022).
- Emmerich, Gustavo Ernesto Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial, vol. 2, núm. 4, segundo semestre, 2004, pp. 67-90 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa Distrito Federal, México. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/726/72620404.pdf> (consultado el 28 marzo de 2022).
- INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2019. Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID) 2019. Disponible en: <https://www.INEGI.org.mx/programas/ENAIID/2019/#Tabulados>. (consultado el 09 de marzo de 2022).
- Laborde, Ignacio Marván (2018). La revolución mexicana en la Constitución de 1917. Revista Uruguaya de Ciencia Política, 27(1), 153-173. Disponible en [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S1688-499X2018000100153&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S1688-499X2018000100153&script=sci_arttext&tlng=pt) (consultado el 28 marzo de 2022).
- LGT. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 2022. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: <https://legislacion.SCJN.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=pwUhdNvCSySjs8D73SRJEEVliqLLKGQJloZQqgbkYyEmOElhSW+a/O1uDUUIj5TW> (consultado el 09 de marzo de 2020).
- PLC. Primera Ley Constitucional 1836 (Texto original). 1836. México: Cámara de Diputados. Disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1836.pdf](https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf) (consultado el 09 de marzo de 2022).
- Tecuanhuey, Alicia. 2007. En los orígenes del federalismo mexicano. Problemas historiográficos recientes. Revista Complutense de Historia de América, 33, 71-91. Disponible en <https://revistas.ucm.es/index.php/RCHA/article/download/RCHA0707110071A/28479/> (consultado el 28 marzo de 2022).

# Tesis: **La incidencia de las élites en el diseño institucional de México.**

## El caso del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)

Autor: Alberto Daney Ibarra Chávez  
Grado: Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos  
Universidad: Universidad Nacional Autónoma de México  
Año: 2020

Por **Francisco Miguel Aguirre Arias**<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Maestro en Gestión Pública Aplicada, Doctorante en Innovación y Responsabilidad Social. Activo en el Colectivo de Ciudadanos por Municipios Transparentes, Comisionado del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes. Profesor de posgrado en la Universidad Panamericana. Participa en el proyecto de investigación Iceberg del CIDE y miembro de la Red Académica del Gobierno Abierto (RAGA) y de International Society for Third-Sector Research.

**Palabras clave:** Sistema Nacional Anticorrupción; élites; marco de coaliciones promotoras; diseño institucional.

**Keywords:** National Anticorruption System; elites; advocacy coalition framework; institutional design.

La investigación intenta plantear una conversación sobre *Cómo inciden las diferentes élites en el diseño de instituciones en México y Qué intereses son los que prevalecen en el diseño institucional*. Para responder tentativamente a esta interrogante, el autor partió de la siguiente hipótesis: Las diferentes élites inciden en el diseño institucional de México mediante mecanismos como producción de información, diseño de propuestas de solución, monitoreo y participación en las negociaciones, remoción o colocación de obstáculos sociales, políticos o institucionales, imposición de castigos y presión electoral. Estos mecanismos permiten que las preferencias e intereses de la élite económica prevalezcan sobre los demás, debido a su mayor capacidad de movilización de recursos.

La tesis analiza de forma certera cómo las diferentes élites inciden en el proceso de construcción de instituciones, con la intención de identificar las preferencias que se incorporan en el diseño institucional, como es en el caso del Sistema Nacional Anticorrupción (**SNA**). A partir de ello, como metodología, la tesis utiliza el *Marco de Coaliciones Promotoras* como modelo para la identificación de preferencias e intereses en el proceso de cambio de una política pública, así como para distinguir el modo en que las élites incidieron en el cambio, la importancia del contexto, así como las ideas y mecanismos de incidencia.

A su vez se realiza un análisis de instituciones en el cual se colocaron las preferencias e intereses hallados, con la intención de identificar cómo fueron incorporados por las élites en el diseño institucional del **SNA**. En el barrido de capítulos, en el primero se realiza una discusión teórica acerca de los conceptos sobre élites, instituciones, proceso de formulación de políticas y el *Marco de Coaliciones Promotoras*; así como la forma en que se relacionan estos conceptos. En el otro capítulo se lleva cabo una revisión del contexto político-social y el problema de la corrupción existentes en México, que hicieron imperante la creación del **SNA**, a través de la reforma constitucional en materia

de combate a la corrupción y sus leyes secundarias, así como las diferentes propuestas que presentaron los actores participantes a lo largo del proceso. Ya en el último capítulo se realiza el análisis (con base en las construcciones teóricas) de las coaliciones promotoras identificadas en las diversas etapas de construcción del **SNA**, así como los mecanismos que utilizaron las élites para incidir en el proceso y en el diseño institucional, los intereses y preferencias que lograron incorporar y, por último, los alcances y limitaciones que conlleva el propio **SNA**.

La tesis discute las relaciones de poder que ejercen las élites como forma de dominación, como lo puede ser el mando, los incentivos o el *expertise*. Por ejemplo, la relación de mando (caracterizada por el reconocimiento de la autoridad formal) se constata desde el principio y hasta el final del proceso institucionalizado para la formulación de políticas públicas, en este caso realizado principalmente a través del Poder Legislativo y Ejecutivo de México.

De igual forma, el conocimiento que ostenta la élite intelectual y económica, fue aceptado por los demás participantes y por la ciudadanía, como una base legítima para participar, incidir y decidir en el proceso, ejerciendo la relación de *expertise*. A su vez, el capital económico que posee el sector empresarial, le permite presionar, incentivar, modificar y convencer a los demás agentes sobre sus posturas y preferencias sobre la configuración de políticas públicas.

Es por demás revelador la asignación y la relación casual de estos elementos como explicación a la creación al **SNA** y cómo se pueden acreditar distintas relaciones o coaliciones de poder y sobre los posibles cambios al *Sistema* en el futuro. La metodología es impecable y mantiene abiertas otras discusiones relacionadas con las élites y el combate de la corrupción. Su mayor aportación científica, desde mi punto de vista, es la visibilización del *modus operandi* de las élites en México. Es una tesis relevadora.



SECRETARÍA EJECUTIVA DEL  
**SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN**

DE AGUASCALIENTES