



**EL COLEGIO  
DE SONORA**

**MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES**

**“La denuncia de corrupción y el problema oculto: prácticas  
institucionales que perpetúan la impunidad”**

Tesis presentada por  
**Manuel Alejandro Encinas Islas**

Como requisito parcial para obtener el grado de  
**Maestro en Ciencias Sociales**

Director de tesis: Dr. Víctor Samuel Peña Mancillas

Lector interno: Dr. Nicolás Pineda Pablos  
Lector externo: Dr. Guillermo Miguel Cejudo Ramírez

Hermosillo, Sonora  
Febrero de 2022

## Resumen

La ‘cifra oculta’ de corrupción es un concepto empleado para denominar al grupo de víctimas de corrupción que no acuden a una autoridad para presentar una denuncia formal. Esta cifra implica un vacío en la información que se tiene respecto a la dimensión real del fenómeno de la corrupción y, con ello, es un límite de las opciones de abordaje desde las políticas públicas.

La presente investigación retoma el fenómeno de la cifra oculta de corrupción en Sonora y analiza las prácticas en las organizaciones gubernamentales que inciden en las motivaciones de la ciudadanía para no denunciar. Para ello, se aprovechan técnicas complementarias con el objeto de analizar los procedimientos de denuncia ciudadana de corrupción y los actores que intervienen en ellos, en el contexto del Estado de Sonora durante el periodo 2015-2020.

Se utiliza el marco conceptual de las ‘cargas administrativas’ para identificar las etapas y actividades que experimentan las personas servidoras públicas como onerosas y que impactan en la decisión de la ciudadanía víctima de corrupción sobre no denunciar. Asimismo, el nuevo institucionalismo fue aplicado en el análisis de las prácticas al interior de las organizaciones gubernamentales competentes para recibir y tramitar denuncias.

Como resultado de esta investigación, se encontró que las cargas administrativas producen ineficiencia en la organización y, en consecuencia, generan un escenario donde la impunidad de la corrupción se institucionaliza. Asimismo, se encontró que políticas públicas de combate punitivo de la corrupción no han retomado de forma particular este problema, con lo cual persiste la apatía ciudadana con relación a la denuncia.

## **Agradecimientos**

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), por la beca otorgada para la realización de los estudios de maestría;

Al Colegio de Sonora, por el espacio concedido en el programa y por todos los recursos brindados para mi formación profesional;

Al Dr. Víctor Peña, por la paciencia, las enseñanzas y los consejos brindados durante este proceso;

Al Dr. Nicolás Pineda y al Dr. Guillermo Cejudo, por su acertada retroalimentación al trabajo de investigación realizado.

A todas las personas que contribuyeron con la realización de este estudio.

A mi familia, especialmente a mis padres Patricia y Servando, por su comprensión y apoyo en este proceso; a Ethel, por tu cariño y compañía en esta etapa de mi vida; y a mis amistades, que con su afecto y apoyo estuvieron presentes en este proceso.

# Índice

<b>Resumen .....</b>	<b>I</b>
<b>Agradecimientos .....</b>	<b>II</b>
<b>Índice .....</b>	<b>III</b>
<b>Abreviaturas .....</b>	<b>V</b>
<b>1. Introducción .....</b>	<b>1</b>
1.1. Antecedentes .....	1
1.2. El problema de investigación.....	5
1.3. Preguntas de investigación.....	5
1.4. Hipótesis .....	6
1.5. Justificación del estudio.....	6
1.6. Objetivos .....	7
<b>2. Una revisión al Estado del arte.....</b>	<b>9</b>
2.1. Definición y formas de abordaje de la corrupción.....	9
2.2. Estudios de corrupción aplicados a escenarios completos.....	16
2.3. La denuncia de corrupción.....	19
2.4. La corrupción como problema público .....	20
2.5. Modelos de análisis de la corrupción.....	22
2.6. Políticas de control de la corrupción.....	24
<b>3. Marco teórico-conceptual .....</b>	<b>27</b>
3.1. Entendiendo el fenómeno de la corrupción .....	27
3.2. Delimitación de la corrupción en el ámbito público .....	36
3.3. La denuncia ciudadana de corrupción: espacio de interacción entre ciudadanía y gobierno .....	53
3.4. Elementos del nuevo institucionalismo para el análisis de prácticas burocráticas	61
<b>4. Apartado metodológico .....</b>	<b>65</b>
4.1. Delimitación.....	65
4.2. Técnicas de recolección de datos .....	66
<b>5. Análisis de la evidencia empírica .....</b>	<b>70</b>
5.1. Cifra oculta de corrupción en Sonora .....	70
5.2. Eficiencia en la atención de denuncias .....	78
5.3. Estructura y capacidades organizacionales .....	90

5.4. La experiencia desde los actores gubernamentales clave.....	101
<b>6. Hallazgos .....</b>	<b>119</b>
6.1. ¿Dónde están las cargas? .....	119
6.2. La estimación de la cifra oculta de ¿corrupción?.....	126
6.3 ¿A quién acude la ciudadanía?.....	127
6.4 ¿A dónde van las denuncias? .....	128
6.5 El ‘castigo’ de la corrupción.....	129
<b>7. Conclusiones.....</b>	<b>134</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>140</b>
<b>Referencias .....</b>	<b>147</b>
Normatividad consultada .....	147
<b>Entrevistas realizadas .....</b>	<b>149</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>150</b>

## **Abreviaturas**

ASF Auditoría Superior de la Federación

CEDH Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Sonora

CICC Convención Interamericana contra la Corrupción

CNPP Código Nacional de Procedimientos Penales

CNUCC Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

CPC Comité de Participación Ciudadana

CPE Código Penal para el Estado de Sonora

CPES Constitución Política del Estado de Sonora

CPEUM Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

CPF Código Penal Federal

ENCIG Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental

ENCRIGE Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental a Empresas

EPRA Expediente de Presunta Responsabilidad Administrativa

FAS Fiscalía Especializada Anticorrupción de Sonora

FGJE Fiscalía General de Justicia del Estado de Sonora

INEGI Instituto Nacional de Estadística y Geografía

IPRA Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa

ISAF Instituto Sonorense de Auditoría y Fiscalización

ISTAI Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

LER Ley Estatal de Responsabilidades

LGRA Ley General de Responsabilidades Administrativas

PNA Política Nacional Anticorrupción

SEAS Sistema Estatal Anticorrupción de Sonora

SEMARA Sala Especializada en Materia de Anticorrupción y Responsabilidades  
Administrativas

SESNA Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción

SFP Secretaría de la Función Pública

SLA Sistema Local Anticorrupción

SNA Sistema Nacional Anticorrupción

TFJA Tribunal Federal de Justicia Administrativa

TJA Tribunal de Justicia Administrativa de Sonora

UNISON Universidad de Sonora

# 1. Introducción

## 1.1. Antecedentes

La “cifra oculta” o “cifra negra” es el término utilizado para referirse a la ausencia de denuncias por parte de ciudadanos que han sido víctimas de delitos (Jiménez, 2003). Representa un vacío en la información que la autoridad tiene sobre el fenómeno de la criminalidad, lo cual impide conocer de manera más aproximada a la realidad el problema; en consecuencia, limita las opciones para su combate.

La cifra oculta perpetúa ciclos de impunidad y desfavorece el combate efectivo del delito: la autoridad se ve impedida a investigar el hecho, por desconocimiento o por falta de requisitos de procedibilidad. Aunque “cifra oculta” se emplea en todo tipo de criminalidad, en el presente documento se hará referencia únicamente a la cifra oculta relacionada con actos y hechos conocidos como corrupción.

La corrupción es un fenómeno cuya naturaleza ha permitido el surgimiento de múltiples definiciones, dependiendo del contexto y los objetivos que se persigan al emplear el término. La diversidad de definiciones es un problema práctico pues dificulta el acuerdo sobre métodos y organizaciones que debieran gestionarlo. Entre las que pueden señalarse, existen propuestas de amplio alcance internacional, como la de Transparencia Internacional, que define a la corrupción como “el abuso del poder conferido con fines particulares” (Transparencia Internacional, 2004). Por su parte, el sector académico ha tomado el tema de la definición desde diversas ópticas (Arellano y Hernández, 2016; Page, 2018; Merino, 2013; Smith, 2010; Jain, 2001; Klitgaard, 1998; entre otros), mismas que, aunque no han generado consenso sobre una definición general, contribuyen a entender las múltiples aristas del fenómeno.

En el ámbito público nacional, la definición más relevante en materia de combate a la corrupción es la propuesta en la Política Nacional Anticorrupción (PNA). En dicho documento se le considera como problema público, concluyendo que aquella es “un orden social que privilegia modos de interacción e intercambio basados en el particularismo y el favoritismo; que pueden manifestarse en comportamientos institucionales y sociales que transgreden principios éticos y de integridad” (SESNA, 2020, p. 20).

La definición de la PNA adquiere relevancia en el orden nacional ya que funge como base para las labores del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y, con ello, los Sistemas Locales Anticorrupción (SLA). Las directrices generales que en este documento se plantean tienen por objetivo “generar condiciones institucionales y sociales propicias que garanticen un control efectivo y transversal de la corrupción desde la prevención hasta la sanción” (SESNA, 2020, p.20).

Aunado al problema de la definición, la corrupción también es difícilmente cuantificable. Algunas de las aproximaciones para vislumbrar su magnitud se enfocan en los efectos que tendría en diversos ámbitos específicos, como la materia económica. Por citar un ejemplo, la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental (ENCRIGE) del 2016 estima que la corrupción tuvo un costo de 1.6 mil millones de pesos durante el 2016 a las unidades económicas de todo el país (INEGI, 2016). En promedio nacional para ese año, a cada unidad económica la corrupción le habría generado un costo de 12 243 pesos. En el caso de Sonora, esta encuesta estimó un costo anual por cada unidad económica de entre 2 700 y 6 700 pesos.

Además de los costos económicos privados, la corrupción tiende a elevar los costos y demanda de servicios públicos para la obtención de beneficios de particulares, generando una administración pública ineficiente. En consecuencia, la corrupción erosiona

la confianza en la relación gobernante-gobernando, ya que el pobre funcionamiento de la administración pública provoca escepticismo entre la ciudadanía y personas emprendedoras sobre la eficiencia e imparcialidad de los procedimientos que regulan el acceso al gobierno (Della Porta y Vannucci, 1997).

En general, “no existe un indicador único y ampliamente aceptado que nos permita evaluar la dimensión del fenómeno de la corrupción” (Del Castillo, 2003, p.23). Su naturaleza clandestina hace imposible realizar un cálculo preciso de acciones corruptas que se base en fuentes de archivo (Del Castillo, 2003), esto es, la información oficial que generan las autoridades de sus registros ordinarios de actividades.

La presencia de una cifra oculta significa una dificultad adicional: se intenta estimar aquello que esencialmente es la evasión a los registros, la parte “oculta” de las prácticas de corrupción. Pérez y Benito (2013) señalan que los registros de la autoridad son insuficientes para medir la delincuencia y, por ello, las encuestas de victimización y los estudios sobre delincuencia auto revelada han surgido como complemento y tienen mejores resultados ante la cifra oculta.

Los registros oficiales permiten la comparación a través del tiempo (Pérez y Benito, 2013), mientras que las encuestas de percepción favorecen la comparación territorial (Del Castillo, 2003). Por otro lado, las fuentes oficiales pueden tener registros sistemáticamente parciales que vuelven cuestionable su validez como indicadores, mientras que las encuestas y entrevistas suelen registrar meras percepciones que no necesariamente se apegan a la realidad (Del Castillo, 2003).

Según la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) de 2019, se estima que durante ese año el 78.5% de las víctimas de actos de corrupción en Sonora no presentó una denuncia por los hechos ocurridos (cifra oculta), dato levemente

inferior al 81% a nivel nacional. Para el caso de Sonora, los principales motivos que se señalaron para no denunciar fueron que: 1) es inútil, no se le daría seguimiento a la denuncia; 2) por ser una pérdida de tiempo; 3) no sabe o no responde; 4) porque la corrupción es una práctica muy común; y 5) no sabe ante quién tendría que denunciar (ENCIG, 2019).

Asimismo, la ENCIG 2019 estima una tasa prevalencia de 12 562 personas por cada 100 mil habitantes durante el 2019, es decir, la estimación de la población que tuvo contacto con algún servidor público y experimentó al menos un acto de corrupción. Por su parte, la incidencia de corrupción, misma que se refiere a la cantidad de trámites donde la población tuvo contacto con algún servidor público y experimentó un acto de corrupción, se estima en 24 221 actos por cada 100 mil habitantes en el estado de Sonora durante 2019.

Esto, además, se enmarca en un contexto de elevada percepción de la corrupción. Según la misma ENCIG, en el año 2019 el 85.7% de la población en Sonora señaló que la corrupción era un problema “muy frecuente” o “frecuente”. Además, se le consideró a la corrupción como el segundo problema más importante en la entidad (ENCIG, 2019).

De la revisión de antecedentes no se identifica un trabajo específico en el contexto local de Sonora con un enfoque en las causas que motivan la cifra oculta. Sin embargo, de la búsqueda realizada destaca el trabajo de Arellano y Hernández (2016), quienes presentan una serie de análisis sobre los mecanismos existentes y proponen premisas mínimas que debería atender un mecanismo de denuncia en el contexto nacional.

Por su parte, Rodríguez, Mejía, Caro, *et. al*, (2018) aportan consideraciones en el tratamiento de indicadores relacionados con los índices de criminalidad. A partir del caso colombiano, de acuerdo con los autores, se explicarían algunos de los eventos que pueden impactar el comportamiento de los índices de criminalidad. En un sentido inverso, el

análisis que se realiza en este trabajo lleva a cuestionar las metodologías con las que se construyeron las estimaciones y los indicadores que actualmente configuran la cifra oculta.

Quinteros (2014) aborda la cifra oculta en Chile y, a partir de un modelo de regresión logística binaria, encuentra algunas relaciones entre este indicador y 1) la cantidad y categoría de la victimización declarada, 2) la edad, nivel socioeconómico y educativo, 3) la percepción sobre delincuencia, inseguridad y reacción frente al delito, y 4) la confianza que tiene la víctima sobre los actores relevantes en materia de seguridad.

### 1.2. El problema de investigación

En el marco de las labores del Sistema Estatal Anticorrupción en Sonora (SEAS), una de las estrategias para controlar la corrupción es el combate a la impunidad. En consecuencia, se vuelve indispensable contar con una dimensión más próxima a la realidad, donde la cifra oculta de actos de corrupción representa un obstáculo para determinar con exactitud los niveles reales de prevalencia del fenómeno.

El problema por abordar es la identificación de prácticas institucionalizadas en los procesos de denuncia de corrupción que estarían incidiendo en la ciudadanía y en sus motivaciones para no denunciar, constituyendo con ello la cifra oculta de corrupción.

### 1.3. Preguntas de investigación

La pregunta principal es ¿Qué prácticas institucionalizadas en los procesos de denuncia motivan a las personas afectadas a no denunciar hechos de corrupción en Sonora?

Son preguntas secundarias:

- ¿Cómo son los mecanismos de presentación de denuncias ciudadanas por corrupción en la entidad?
- ¿Cómo es el seguimiento a las denuncias ciudadanas por corrupción en Sonora?

- ¿Cómo ha identificado el ámbito gubernamental al fenómeno de la cifra oculta de corrupción en la entidad?
- ¿Qué acciones se han implementado para reducir la cifra oculta en el estado de Sonora? Y, en su caso, ¿cuáles han sido sus efectos?

#### 1.4. Hipótesis

Las cargas administrativas de las organizaciones gubernamentales durante los procesos de denuncia y su tratamiento posterior complejizan el acceso a la justicia en materia de corrupción, generando en percepciones negativas en la ciudadanía sobre la eficiencia de dichas organizaciones que resulta en una inhibición de la presentación de denuncias.

#### 1.5. Justificación del estudio

La investigación que aquí se plantea contribuye al diagnóstico del problema que representa la cifra oculta de corrupción en la entidad. Con ello, se abona a la generación de evidencia técnica que soporte la formulación de políticas públicas de combate a la corrupción. La insuficiencia en el uso, por parte de las autoridades, de datos, evidencia e inteligencia suficiente para la prevención e investigación de hechos de corrupción es una condición de riesgo que permite la persistencia de la corrupción en el país (SESNA, 2020).

Del Castillo (2003) señala que la falta de una base empírica sólida es una de las mayores dificultades en la investigación sobre corrupción. Esto como producto de información indirecta y poco sistematizada que está disponible y a la que se han limitado los estudios de corrupción existentes.

Asimismo, la denuncia de corrupción tiene un doble propósito: por un lado, representa una forma de inicio de procedimientos penales y administrativos; por otra parte,

se puede considerar como un mecanismo de involucramiento activo de la sociedad en el combate de la corrupción (SESNA, 2020).

Además, la denuncia de corrupción tiene un efecto disruptivo en las prácticas de corrupción relacionadas a la colusión de varios servidores públicos, al generar “crisis internas” en estos grupos y al “afectar los mecanismos de estabilidad y autoajuste que las leyes hayan creado para sí mismas” (Arellano y Hernández, 2016, p.75).

Aunque los censos y encuestas de INEGI presentan diversos indicadores que permiten la analizar la evolución del problema de la cifra oculta a lo largo del tiempo y su comparación con otras entidades o a nivel nacional, son insuficientes para profundizar en los motivos específicos que soportan dicha cifra en el contexto local. La presente investigación contribuye a enriquecer las metodologías existentes al brindar un sustento empírico de mayor profundidad sobre los motivos de la cifra oculta en el estado de Sonora.

Este estudio indaga en los procesos de recepción y trámite de denuncias de corrupción en la entidad, aspecto que no se identifica en algún estudio previo. Los insumos que aquí se generen pueden fungir como elementos para las políticas públicas que busquen reducir la cifra oculta, sobre todo en el esquema de trabajo coordinado que representa el Sistema Estatal Anticorrupción.

#### 1.6. Objetivos

El objetivo general de la investigación es diagnosticar los procesos de denuncia considerando las motivaciones que estarían desincentivando la denuncia ciudadana de corrupción.

Asimismo, se tienen como objetivos específicos los siguientes:

Examinar los mecanismos de presentación de denuncias que existen en las diversas organizaciones gubernamentales en Sonora para identificar las características y procedimientos en sus componentes que pudieran inhibir a la ciudadanía para denunciar;

Identificar las relaciones entre los principales motivos expresados por la ciudadanía en la ENCIG para no denunciar corrupción y los mecanismos de denuncia, para detectar la incidencia que tienen las organizaciones gubernamentales en la condición de denuncia;

Analizar las acciones implementadas en el contexto local en materia de promoción de la denuncia para conocer los resultados en su implementación e incorporarlos al análisis de las organizaciones;

Comparar las principales metodologías que se emplean en la estimación de la cifra oculta para conocer sus alcances y limitaciones en la cuantificación de este problema.

## **2. Una revisión al Estado del arte**

La corrupción es un fenómeno que ha sido estudiado desde diversas perspectivas en el ámbito académico. En esta sección se recopilan y sintetizan una serie de trabajos con las discusiones identificadas que guardan relación al problema de investigación formulado.

Se incluyen aportaciones de otros países y algunos trabajos que han destacado en el plano nacional, y se clasifican, a grandes rasgos, en categorías formuladas a partir del aporte que se pretenda distinguir, aclarando que algunos de los trabajos aquí retomados incluyen temas de diferentes categorías.

Se resaltan aquellos trabajos enfocados en definir el fenómeno, sus causas y consecuencias, y las metodologías que se implementan en los intentos por medirle, y los enfoques teóricos que se utilizan para estudiarle.

### **2.1. Definición y formas de abordaje de la corrupción**

Uno de los enfoques en la investigación sobre corrupción corresponde al análisis de su definición. La complejidad del fenómeno, su extensión a lo largo del mundo y sus múltiples aristas, han promovido el debate sobre la denominación que debe dársele a este fenómeno, sin conseguir un consenso.

En esta discusión, Robert Williams (1999) realizó una reconstrucción del proceso evolutivo del concepto de corrupción en los trabajos académicos. Analizando los principales aportes al debate de la definición de la corrupción, este autor identifica que la conceptualización de la corrupción transitó de una perspectiva legalista, donde la corrupción se define a partir de la trasgresión de leyes, a una definición de ‘cargo público’.

La definición de cargo público, dominante en las décadas de los años 60 a los años 80, se caracteriza porque

“habla directamente de la conducta del funcionario y la centralidad del deber, parece abrazar al soborno, nepotismo y a malversación; evita confundir el fenómeno con sus efectos; y, a diferencia de un enfoque estrictamente legal, parece ofrecer la posibilidad de un análisis comparativo significativo” (Williams, 1999, p. 505).

Williams señala que a partir de los años 90 surge una expansión en el interés por estudiar la corrupción, lo cual da pie a la participación de diversas ramas de conocimiento. La incursión de economistas en el estudio de la corrupción trajo consigo propuestas de definiciones más familiares para esta disciplina, dejando atrás las concepciones legalistas y de gobierno (Williams, 1999).

En su reconstrucción histórica, Williams (1999) menciona la aparición de la perspectiva del agente-principal, que sitúa el análisis en la interacción e interrelaciones que existen con y sin los cuerpos públicos, identificando los roles organizacionales y caracterizándolos como principales o agentes. El autor señala que, para esta perspectiva, la corrupción ocurre -citando a Klitgaard (1988)- “cuando un agente traiciona el interés principal en búsqueda del propio”.

Williams (1999), además, señala los problemas de clasificar conductas como corruptas. Aunque facilita la comparación, esta clasificación nos obliga a atender el proceso político y la legitimidad del gobierno. Esto debido a que las conductas son clasificadas como corruptas atendiendo a puntos de referencia del contexto donde se realiza y, por tanto, se requiere precisar el interés público y la ventaja partidaria.

A manera de conclusión, Williams (1999) visibiliza cómo los nuevos enfoques conceptuales que dominaron a la academia y a los elaboradores de políticas, se basaron en viejas definiciones y conceptos que intentaron sustituir. La corrupción, menciona

el autor, es compleja y multifacética, y resiste el etiquetado sencillo puesto que no es un fenómeno discreto y herméticamente sellado. Lo importante en el análisis de la corrupción es la claridad sobre el significado del término que se está empleando en el caso particular de análisis (Williams, 1999).

Otra aportación es la de Arvind K. Jain (2001), quien resume el trabajo empírico y teórico existente sobre corrupción en aras de identificar posibles campos para la investigación futura. Entre la estructura de su trabajo, el autor realiza una breve reflexión sobre las implicaciones de definir la corrupción y la denomina como los “actos en los que el poder del cargo público es usado para ganancias personales de una manera que contraviene las reglas del juego” (Jain, 2001, p.73).

Además, el autor señala que la corrupción requiere tres elementos en coexistencia: alguien debe tener poder discrecional, debe haber rentas económicas asociadas a dicho poder y, por último, el sistema legal/judicial debe ofrecer una probabilidad de detección y/o sanción suficientemente baja por la infracción (Jain, 2001).

Jain (2001) identifica tres tipos de corrupción en sociedades democráticas: a) ‘gran corrupción’, que refiere a los actos de la élite política por medio de los cuales explotan el poder para hacer políticas económicas; b) ‘corrupción burocrática’, que se refiere a los actos de los burócratas en sus tratos con sus superiores o con el público; c) ‘corrupción legislativa’, para referirse a la manera y el grado en que se puede influir en el comportamiento de voto de los legisladores.

Por su parte, Charap y Harm (2001) vinculan la literatura sobre cleptocracia con la literatura de corrupción, describiendo a esta última como “un dispositivo sistémico

para que el gobernante extraiga rentas de la población y, al mismo tiempo, asegure su lealtad, lo que lo protege de la revuelta” (2001, p.149).

Los autores señalan que la burocracia corrupta representa una forma organizativa para mantener el control por grupos de poder. Los bajos salarios orillan al burócrata a los mecanismos de corrupción inherentes a su cargo, quedando como una especie de rehenes. Con ello, además, quedan restringidos a denunciar el sistema corrupto debido a su propia participación, lo cual vuelve a la corrupción un mecanismo tanto de beneficio como de amenaza por quienes ostentan el poder.

Como conclusión, Charap y Harm señalan cómo lo que muchas veces se define como ‘corrupción’ no es más que conductas predatorias implantadas de forma descendente en las estructuras burocráticas y, con ello, se establece la corrupción como un fenómeno sistémico bajo la óptica de una “dictadura de búsqueda de rentas” (Charap y Harm, 2001, p. 151).

Entre las aportaciones de Della Porta y Vannucci al tema, su texto “La corrupción como sistema normativo” (2005) sintetiza las ideas del estudio de la corrupción desde una perspectiva economicista. Cuando los ‘costos morales’<sup>1</sup> del incumplimiento de las normas tácitas y explícitas son bajos, los sujetos verán a la corrupción como una elección racional con relación al costo-beneficio. Los costos morales son identificados por los autores

---

<sup>1</sup> El ‘costo moral’ es definido por los autores como “la utilidad que se pierde por la ilegalidad de una acción” (Della Porta y Vannucci, 2005, p. 2). Plantean que los costos morales son reflejo de creencias internalizadas, la cultura política y la actitud pública hacia la ilegalidad. Señalan que los costos morales pueden ser definidos en términos económicos de dos formas: desde una perspectiva macroanalítica, como una dimensión de los efectos negativos de la corrupción dentro de una sociedad determinada, en la que la práctica generalizada y la percepción de altos niveles de corrupción eleva los costos morales, socavando ‘valores morales’. Esto se suma a los costos políticos y económicos de la corrupción, incrementando el costo de la misma. En cambio, desde una perspectiva microanalítica, la noción de costo moral se describe como uno de los “factores que pueden inducir a los actores individuales a participar en actividades corruptas” (Della Porta y Vannucci, 2005, p. 2), ya que pueden influir en su valoración sobre la conveniencia de incurrir en actos corruptos y los costos que enfrentará de ser atrapado.

como “la expresión de creencias internalizadas que atribuyen un valor positivo al respeto de las leyes” (2005, p.13), un tipo de estructura institucional informal de cumplimiento legal.

Los autores analizan las características particulares de la corrupción política en Italia, identificando el funcionamiento de los costos morales en los sujetos insertos en la estructura política. En este contexto, los partidos políticos funcionan como ‘reductores’ de los costos morales de los sujetos específicos, perpetuando ciclos de corrupción que se sostienen con reglas informales. La colusión se reproduce y se sostiene en un ciclo ininterrumpido de sujetos corrompidos que, a su vez, se vuelven corruptores.

La socialización de la corrupción, señalan los autores, conduce a una “internalización de un conjunto de valores análogos solo en apariencia al sistema de valores que regula la actividad legal” (Della Porta y Vannucci, 2005, p.10). Esto implica que las reglas informales se sostienen en valores legitimados que construyen un equilibrio estable en los sistemas corrompidos.

Los autores identifican dos mecanismos de socavo para las barreras morales contra la corrupción:

“a) un debilitamiento generalizado del ‘sentido del Estado’, las virtudes y el espíritu público en la sociedad, con la sustitución por valores alternativos más homogéneos con las normas de conducta imperantes que fomentan o justifican la corrupción; y b) un proceso de selección adversa, que induce la salida de áreas cruciales de la política, sistema administrativo y económico de los individuos que tienen una mayor resistencia moral contra la corrupción, al mismo tiempo que atrae a los menos honestos” (Della Porta y Vannucci, 2005, p.16).

Por último, en este trabajo se señala que cuando la corrupción es sistémica, los costos morales y de transacción se reducen por la creencia de que es inevitable, misma que se propaga intencionalmente por quienes buscan beneficios de la corrupción.

En el contexto nacional, Arturo del Castillo (2001) identifica cuatro enfoques principales para clasificar las definiciones de corrupción:

1. La perspectiva de interés público, que destaca la traición al interés público mediante preferencias de interés particular;
2. La perspectiva legal, que encuadra la corrupción como la desviación de las normas públicas y legales en aras de obtener beneficios privados;
3. La perspectiva sociocultural, que sostiene que el concepto de corrupción debe definirse de tal manera que involucre la desviación de normas o patrones sociales de conducta, además de las normas escritas;
4. La perspectiva de mercado, que describe la corrupción como una ‘unidad de maximización’ de ganancias de servidores públicos en el mercado de sus responsabilidades oficiales (Del Castillo, 2001, p.378).

Según el autor, cada una de estas perspectivas implica deficiencias y ventajas según la aplicación dada a cada tipo de definición. Por ejemplo, las perspectivas legales son de gran utilidad en casos concretos, pero son limitadas para excluir aquellos actos no regulados por el marco jurídico que transgreden normas y patrones sociales. Por otro lado, las perspectivas de mercado favorecen la comparación histórica o de diversos contextos, pero solo son aplicables a los casos que impliquen funcionarios públicos o burócratas, y no para actores políticos sujetos a procesos de elección democrática.

Del Castillo (2001) también señala la importancia de utilizar una definición acorde a los objetivos previstos en la investigación y, sobre todo, la operacionalización que se dé a este concepto. Al respecto, realiza un análisis de los instrumentos más destacados a esa época que intentan “medir” la corrupción, identificando sus principales limitaciones y advirtiendo la importancia de ensayar diferentes instrumentos de recolección de datos.

Una propuesta divergente es la realizada por Mauricio Merino (2013), quien señala que la corrupción debe entenderse como consecuencia y no como causa generadora. El autor propone entender la corrupción como la consecuencia de capturar, para el beneficio de unos cuantos, “la mayor parte de los puestos públicos, los supuestos en los que se apoyan las decisiones de la autoridad y los presupuestos públicos que, en una democracia consolidada, estarían al servicio de la sociedad” (2013, p.140). Lo anterior, en términos del autor, implica la manipulación de reglas y de instituciones, así como la “negación de lo público” (Merino, 2013, p. 140).

Por su parte, Arellano y Hernández (2016) identifican tres grupos principales de planteamientos sobre la corrupción:

- 1) Quienes refieren a la corrupción como una práctica en la que el individuo es el principal agente al cual enfocarse. En este enfoque, el individuo responde a partir de su propio análisis de costo-beneficio sobre el cumplimiento (o incumplimiento) de determinadas normas;
- 2) Quienes tratan la corrupción como un fenómeno relacional de interacciones entre diversos grupos e individuos, coludidos en una transacción corrupta al interior de una organización. Desde esta óptica, se considera que existen “variables organizacionales y sociales que orientan y empujan colectivamente la conducta no ética e ilegal en las decisiones de los

miembros de una organización” (Arellano y Hernández, 2016, p. 44), generando un escenario de confianza para la corrupción;

3) Quienes optan por un enfoque sistémico, donde la interacción social funciona a partir de redes dentro y fuera de las organizaciones, en la cual los actores inmersos suponen que se actuará de forma ilegal o disfuncional, para adquirir un beneficio privado a un muy bajo costo. Este tipo de sistemas se implantan, en términos de los autores, “cuando el sistema político y organizacional formal no coexiste con uno informal, sino que, en la práctica, ha sido superado y casi suplantado por éste” (Arellano y Hernández, 2016, p. 48).

## 2.2. Estudios de corrupción aplicados a escenarios completos

Las múltiples aristas de la corrupción generan condiciones para su análisis desde diversas perspectivas y escenarios. En esta subsección se mencionan algunos de los estudios identificados que abordan el fenómeno de la corrupción en México, señalando la lógica del estudio y sus principales resultados.

Manuel Guerrero y Eduardo Rodríguez-Oreggia (2005) analizaron la relación entre las percepciones de corrupción y los efectos individuales y sociales de la misma. Combinando metodologías cuantitativas y cualitativas de análisis de datos, los autores identifican una serie de conclusiones relevantes sobre el pago de sobornos y las percepciones.

Entre los hallazgos encontraron que los hombres son un 7% más propensos a pagar sobornos que las mujeres y, a su vez, esto se debe a una mayor exposición a contactos con la policía. Asimismo, las y los participantes reflejan que a mejor marco institucional (entendido como la provisión de leyes efectivas y prácticas éticas en un Estado), menor probabilidad de que una persona viviendo en ese estado pague sobornos. En este sentido, encontraron que las personas que comparten la idea de que las instituciones son corruptas

son más propensas y están más dispuestas a pagar sobornos, y esta percepción impactará sus encuentros con la organización percibida como corrupta.

Otro hallazgo importante tiene que ver con la delimitación de prácticas corruptas. Guerrero y Rodríguez-Oreggia (2005) identificaron que dicha delimitación parece no ser clara para las personas y, además, subyace una idea particular sobre legalidad y derecho: la legalidad “parece ser bastante difusa y no necesariamente se considera una primera opción en las prácticas de la vida diaria” (2005, p. 15), debido a que se percibe la ley como ilegítima, como una última opción y como inefectiva.

Por último, entre las conclusiones de estos autores se tiene que las personas que participaron en el estudio parecen no reflejar un sentimiento de culpa respecto al pago de sobornos. La justificación al soborno se debe a su practicidad: en un sistema donde no hay castigos para éste, se presenta útil para conseguir los objetivos en las interacciones con el gobierno (reducción de costos). La percepción de los individuos tiende a atribuir la responsabilidad primaria de acabar con la corrupción a las instituciones, considerando el cambio individual como inefectivo por sí solo.

En una perspectiva histórica, Sánchez González (2012) realiza una reconstrucción de los esfuerzos nacionales por combatir la corrupción administrativa en México. Argumenta que este tipo de corrupción en particular no ha sido estudiado con la profundidad y sistematización necesarias, por lo cual existen vacíos en la literatura sobre este ámbito específico. La corrupción administrativa representa un problema ya que “distorsiona los objetivos de las políticas públicas, desperdicia y redistribuye recursos hacia actividades socialmente poco productivas, crea inestabilidad y desconfianza en el gobierno” (Sánchez, 2012, p. 23).

Otro punto que plantea Sánchez González (2012) es que la corrupción política ha reproducido y sostenido, por servirse de ella, a la corrupción administrativa. En el discurso, la corrupción en México ha funcionado a los grupos de élite para acercarse al poder y, una vez en él, conservarlo. El autor sostiene que existe una relación indivisible y causal entre corrupción política y corrupción administrativa.

Enfocada en los ámbitos locales, se encontró la tesis realizada por Irasema Guzmán (2016). La autora destaca la importancia de generar conocimiento en los contextos locales para la formulación de políticas anticorrupción efectivas.

En su tesis, Guzmán (2016) encuentra que la tasa de denuncias ciudadanas de víctimas de soborno (cohecho, en términos legales), tienen una correlación significativa con la tasa de soborno, encontrando una reducción promedio de 13.07 unidades en esta última al aumentar la tasa de denuncia (Guzmán, 2016, p. 90). Lo anterior, para efectos de la presente investigación sobre la denuncia de corrupción, representa evidencia documentada que justifica la importancia de la denuncia en el combate de la corrupción.

Asimismo, la autora identifica una relación causal en la disminución de la prevalencia del soborno a partir de la incorporación de instrumentos enfocados en la contraparte (del servidor público), como son las sanciones a ciudadanos que participen del acto de soborno.

María Amparo Casar (2016), presenta una recopilación de los principales índices e indicadores sobre el fenómeno de la corrupción en México, así como una serie de reflexiones sobre las causas y efectos, las estrategias de combate y los resultados. La exposición reconstruye una ‘fotografía’ de los componentes principales del fenómeno de la

corrupción en el país, concluyendo que se trata de un fenómeno sistémico que ha adquirido el nivel de norma social (Casar, 2016).

En “Anatomía de la corrupción en México”, María Amparo Casar define a la corrupción como

“el abuso de cualquier posición de poder, pública o privada, con el fin de generar un beneficio indebido a costa del bienestar colectivo o individual. En otras palabras, el desvío del criterio que debe orientar la conducta de un tomador de decisiones a cambio de una recompensa no prevista en la ley” (Casar, 2016, p.11).

Este trabajo concluye destacando la importancia de valorar los beneficios que acarrea el combate a la corrupción. Para ello, es necesario un diagnóstico adecuado de la dimensión y causas del problema y un diseño de combate multidimensional que atienda los ámbitos individual, institucional y cultural de la corrupción.

### 2.3.La denuncia de corrupción

En concreto, no se identificaron muchos trabajos relacionados a la denuncia de corrupción. Se encontró un área de estudio relacionada a los *whistleblowers* o ‘alertadores’, como denunciantes que forman parte de la misma organización que, aunque representan una vía importante en el combate de la corrupción, tiene particularidades que le distinguen sustancialmente de la denuncia ciudadana, por lo que únicamente se menciona dicha área sin profundizar en los trabajos encontrados.

En el plano internacional, Taryn Vian (2014) analizó la forma en que los mecanismos de presentación de quejas y denuncias han sido utilizados en el sector salud, en India. La autora señala que los mecanismos de denuncia permiten que las organizaciones

recojan información para mejorar los sistemas administrativos y redimir instancias específicas donde surjan las quejas. Además, la información permite que la organización atienda áreas problemáticas, personal incompetente o procedimientos disfuncionales.

Por otro lado, la autora señala que los mecanismos de denuncia ayudan a generar actitudes positivas cuando los beneficiarios perciben opciones efectivas ante los abusos o irregularidades que detectan, y que estas opciones generan cambios. Asimismo, destaca que “el uso de mecanismos para presentar quejas y denuncias debe reforzarse con sistemas políticos y judiciales que apoyen la investigación y persecución de las irregularidades identificadas” (Vian, 2014, p.1).

Además de las contribuciones a la definición y delimitación del fenómeno de la corrupción, el trabajo de Arellano y Hernández (2016) incluye una serie de análisis en el contexto nacional de México sobre los mecanismos existentes para presentar denuncias y, a partir de ello, proponen una serie de premisas mínimas que deberían atender los formuladores de políticas públicas que pretendan abordar esta área en específico.

#### 2.4. La corrupción como problema público

Como un problema de política pública, la corrupción implica ciertas particularidades que le distinguen y que han sido evidenciadas por un segmento de la literatura.

Sebastián Pereyra (2013) estudió la corrupción como problema público en Argentina en la transición al siglo XXI. Según este autor, el abandono de los patrones ideológicos tradicionales (oriente-occidente) posterior a la guerra fría, permitió el establecimiento de perspectivas globales de determinados fenómenos, como fue el caso de la corrupción.

Desde esta óptica, el autor señala que la corrupción apareció como un

“objeto cuya crítica permitía legitimar la aplicación de políticas de libre mercado como estrategia de desarrollo y, a la vez, señalar el modo en el que podían superarse los problemas que se presentaban en los procesos de transición a la democracia” (Pereyra, 2013, p. 27).

En esta narración del proceso de problematización de la corrupción en Argentina, Pereyra define a los problemas públicos como “modos compartidos de definir una situación o un estado de cosas como algo problemático que requiere una solución” (2013, p. 283). Los problemas públicos se configuran en un espacio común donde convergen debates y controversias. Además, el autor identifica dos niveles en que la corrupción es operativa, por lo cual puede ser entendida -como problema público- como un proceso de ajuste entre la política nacional e internacional. Esto convierte a la corrupción en un recurso de lucha política, pues la legitimidad internacional alimenta expectativas locales frente a la dirigencia política (Pereyra, 2013).

En el plano nacional y en cuanto a la definición del problema público, David Arellano Gault y Jesús Hernández Galicia (2016), señalan que esta labor implica “delimitar y reconocer colectivamente la preocupación y amenaza que un asunto representa para el desarrollo y alcance de un horizonte social esperado” (Arellano y Hernández, 2016, p. 25). La corrupción se ha construido a partir de significados negativos que la hacen indeseable para el gobierno.

Sin embargo, según los autores, la corrupción como problema público implica varios retos: la dificultad de conciliar los aspectos de aceptación; el mantener la correspondencia entre la definición construida y la realidad (efectiva manifestación del problema); y el juego estratégico que imponen quienes participan en el fenómeno de la

corrupción (ocultamiento de evidencias). Estos tres elementos dan pie a generar definiciones integradoras de corrupción como problema público.

## 2.5. Modelos de análisis de la corrupción

Susan Rose-Ackerman (2010) realiza un trabajo que resume los marcos de economía institucional existentes, y sus aportaciones al estudio de las causas y consecuencias de la corrupción. La autora es una de las principales ponentes de la teoría del agente-principal aplicada al estudio del fenómeno de la corrupción.

Rose-Ackerman (2010) reconoce las limitaciones que pudiera tener el modelo del agente-principal al tomar en cuenta factores dinámicos y fuerzas sociales, pero destaca que la esencia del enfoque es que los principales y agentes operan en contextos institucionales. Así, después de que se ha estudiado cómo el contexto institucional afecta el comportamiento individual, la autora sugiere el estudio de los incentivos de quienes ostentan el poder para cambiar la estructura institucional a su favor.

Además, la autora diferencia entre las recompensas oportunistas y la corrupción sistémica, que implica a la jerarquía burocrática, el sistema electoral o la estructura gubernamental en general. En esta lógica, la corrupción de bajo nivel “ocurre dentro de un marco institucional dado donde existen leyes básicas y regulaciones, y los funcionarios encargados de la ejecución aprovechan las oportunidades para beneficiarse personalmente” (Rose-Ackerman, 2010, p. 51). Por otro lado, la ‘gran corrupción’ comparte algunas características con las recompensas de bajo nivel, pero puede ser más profundamente destructiva de la funcionalidad del Estado, llevándolo al borde del fracaso o socavando su economía (Rose-Ackerman, 2010).

La autora señala que los esfuerzos de reforma iniciados por terceros necesitan convencer a la población que sus intereses están siendo socavados por la corrupción: “en algunos casos, incluso si el daño hecho por la corrupción puede ser documentado, nadie podría tener el poder o la voluntad política para hacer cambios sistémicos” (Rose-Ackerman, 2010, p.53). Distingue tres variantes:

1. Una rama del sector público puede ser organizada como una máquina de extracción de rentas;
2. Una democracia nominal puede tener un sistema electoral corrupto, con dinero determinando los resultados;
3. Los gobiernos se comprometen en grandes proyectos y pueden transferir activos de manera que tengan un efecto significativo en la riqueza de las empresas nacionales y extranjeras.

Fernando Jiménez (2014) identifica algunos impedimentos para abordar el fenómeno de la corrupción desde la perspectiva de agente-principal. En su lugar, el autor retoma la propuesta de abordar la corrupción como un problema de acción colectiva. En su trabajo, Jiménez (2014) analiza algunas características que comparten muchas políticas anticorrupción basadas en la teoría agente-principal.

A finales de los años ochenta, la teoría de la agencia surge de un grupo de académicos que aplicaban esta perspectiva retomada del ámbito de estudio de la organización empresarial (Jiménez, 2014, p. 159). La lógica subyacente de este enfoque implicaba alterar el marco de incentivos de autoridades y clientes de las administraciones públicas.

El autor sintetiza que, de acuerdo con la teoría de agencia, los problemas de relación agente-principal se concentran en dos ámbitos: 1) es muy infrecuente que principal y agente compartan los mismos intereses, y 2) el principal no suele tener información

completa y perfecta de lo que el agente realiza en su nombre (Jiménez, 2014, p.160). Bajo esta lógica, los problemas del agente pueden ser de ‘selección adversa’, cuando el principal selecciona agentes inadecuados; y de ‘riesgo moral’, cuando el agente se embarca en actividades contrarias a los intereses del principal.

El autor critica que muchos de los intentos por reducir la corrupción terminan en una readaptación de los agentes corruptos a la nueva situación (Jiménez, 2014). Además, Jiménez (2014) retoma algunos análisis empíricos basados en la teoría de la agencia y explica que su escaso éxito se debe a la creencia que con mejoras institucionales reducirían la asimetría de información que permite al agente actuar en beneficio propio. El autor explica que

“un dilema de acción colectiva se genera en aquellas situaciones en las que, si todos los individuos que forman parte de un grupo humano actúan de manera racional atendiendo a sus propios intereses, a la larga se puede acabar produciendo un problema colectivo que daña a todos los individuos”  
(Jiménez, 2014, p. 166).

En la construcción de un enfoque de acción colectiva, la desconfianza sobre el correcto funcionamiento de las instituciones y los agentes permite que las lógicas individualistas surjan, impidiendo un cambio colectivo. El autor critica que, en esas condiciones, la teoría de agencia no proporciona verdaderas soluciones para la corrupción.

## 2.6. Políticas de control de la corrupción

Heeks (2011) presenta una serie de reflexiones donde se explica por qué la mayoría de las iniciativas anticorrupción fracasan, realizando una propuesta para reducir este tipo de resultados en el diseño e implementación de las políticas anticorrupción. Dicha propuesta

invita a enfocarse en las “brechas” de diseño, refiriéndose a las diferencias que surgen al comparar las expectativas planteadas en el diseño con el contexto en que se implementan las políticas.

Las políticas exitosas serán, entonces, aquellas que logren reducir en mayor medida las brechas entre el diseño y la realidad. El autor ofrece siete dimensiones que conforman una lista de comprobación con las características clave para el diseño e implementación de políticas -entre ellas, las anticorrupción-. Estas dimensiones son las siguientes: 1) información, 2) tecnología, 3) procesos, 4) objetivos y valores, 5) dotación de personal y habilidades, 6) sistemas y estructura de gestión, y 7) otros recursos. Para cada dimensión se puede realizar un análisis de la realidad relacionada con dicha dimensión en el contexto, y los supuestos y requisitos relacionados con la dimensión que se incorporan a la iniciativa, sea un análisis cualitativo o cuantitativo, asignando valores numéricos.

En esta misma área, Hussmann y Hechler (2008) analizaron la experiencia de seis países (Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistán, Tanzania y Zambia) en la implementación de políticas anticorrupción, en el marco de los compromisos adquiridos en el artículo 5 de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. Los autores examinaron la forma en que los países afrontaron los desafíos que representa elaborar e implementar políticas anticorrupción, qué es extraíble de sus experiencias y qué puede tomarse en cuenta para la elaboración de políticas.

Las políticas anticorrupción son particularmente complejas ya que involucran a distintos sectores, instituciones y el sistema de gobernabilidad en el país. Además, no siguen un modelo lineal de implementación (Hussmann y Hechler, 2008). En los casos analizados,

la mayoría de los países implementó políticas o estrategias nacionales de amplio alcance que no demostraron mucho éxito debido a que, entre otras razones:

1. No se prestó suficiente atención a la dimensión política, con lo cual no se pudo mantener la continuidad del proyecto al cambiar de esfera política en el poder;
2. Los organismos responsables de implementar las políticas no participaron en su diseño, llevando a un compromiso débil;
3. No se resolvió la tensión entre enfoques integrales y focalizados. No se establecieron prioridades ni una secuencia de implementación;
4. El organismo coordinador de las políticas o estrategias careció de autoridad;
5. Ausencia de asesoría y tutoría técnica continua. Los organismos implementadores carecían de medios para insertar las medidas en sus operaciones diarias y las agencias anticorrupción carecían de medios para solventar esto;
6. Se ignoró el seguimiento y la evaluación;
7. Falta de información y comunicación con los actores relevantes;

Entre las reflexiones del estudio, destaca que las políticas anticorrupción se basaron en la voluntad política inicial y tienen marcados objetivos políticos, que tendieron a fortalecer el poder del gobierno y mantener el *statu quo*.

A manera de conclusión, los autores sugieren el planteamiento de fines y objetivos más modestos, modalidades de implementación más firmes y un orden concreto de prioridades. Asimismo, mencionan que la lucha frontal directa contra la corrupción puede no ser el enfoque más conveniente en todos los contextos.

### 3. Marco teórico-conceptual

#### 3.1. Entendiendo el fenómeno de la corrupción

El fenómeno de la corrupción se ubica en la presente investigación como el marco que delimita a la cifra oculta. Como se ha mencionado anteriormente, no se identifica una definición única sobre el término “corrupción”, por lo cual en esta sección se incluyen algunos de los modelos de uso reiterado en el sector académico para exponer el fenómeno y se retoman dos elementos que permiten identificar la definición de ‘corrupción’ en el ámbito público: la Política Nacional Anticorrupción y el marco normativo de responsabilidades de las y los servidores públicos.

##### 3.1.1. Enfoques y modelos de análisis de la corrupción

En un primer momento, el sector académico se enfocó en definiciones de corrupción que encajaban en el tipo legalista, para posteriormente transitar a las definiciones de cargo público (Williams, 1999). Mientras las primeras relacionan a la corrupción con la violación de reglas, mediante actos específicos de supuestos que contravienen las normas, las definiciones de cargo público destacan la centralidad del deber y la conducta oficial (Williams, 1999).

Las definiciones de tipo legalista parten de la noción de que los marcos legales “son de alguna manera neutrales, objetivos y apolíticos” (Williams, 1999, p. 505), pero ciertamente se trata de definiciones susceptibles al cambio y fuertemente vinculadas al contexto local. Por su parte, las definiciones de cargo público no acarrearán estos factores y son más susceptibles de comparación en diversas regiones y a través del tiempo.

La transición de un tipo de definiciones a otro obedece al paso de gobiernos autoritarios a formas más representativas y responsables de gobierno. La historia de estas

transiciones se enmarca en una limitación a la expropiación de recursos públicos por parte de funcionarios públicos y la cristalización de una comprensión de la corrupción como “un robo al Estado” (Williams, 1999, p. 505).

### *Modelo del agente-principal*

El análisis del modelo agente-principal se sitúa “en la interacción y las interrelaciones que existen dentro y fuera de los organismos públicos” (Williams, 1999, p. 507). En este modelo, el ‘principal’ se configura por un individuo, un superior designado del agente o un cuerpo difuso como el público en general (Rose-Ackerman, 2010), mismo que se relaciona con un ‘agente’ (funcionario).

Este modelo se basa en dos ideas centrales: 1) la existencia de un conflicto entre principales y agentes, y 2) la existencia de información asimétrica entre estos dos grupos, pues los agentes tienen más información que los principales (Persson et al., 2010). Además, se asume que “el principal puede prescribir las reglas de pago en su relación” (Groenendijk, 1997, p. 208).

Dentro de los modelos de agente-principal destacan las aportaciones de Susan Rose-Ackerman y Robert Klitgaard (Williams, 1999; Groenendijk, 1997):

Rose-Ackerman define a la corrupción como “el uso ilícito de la disposición a pagar como criterio de toma de decisiones” (Rose-Ackerman, 2010, p. 47). Ejemplifica esto con el pago de un particular a un funcionario (agente) a cambio de un beneficio o a fin de evitar un costo; con este pago, se aumenta la riqueza del funcionario y se le puede inducir a tomar acciones contra los intereses del principal.

La autora considera que el término ‘corrupción’ se utiliza con frecuencia para condenar conductas que violan los valores del propio hablante, con lo cual se corre el riesgo

de imponer una visión de lo correcto y lo bueno sobre el resto de las personas (Rose-Ackerman, 2018). Por su parte, Robert Klitgaard (1998) define a la corrupción, de forma general, como el “mal uso de un cargo o función con fines no oficiales” (1998, p. 4). La corrupción puede referirse a actos u omisiones, incluyendo promesas y amenazas; servicios lícitos o ilícitos; puede estar dentro o fuera de la organización pública (Klitgaard, 1991). Esta definición reconoce que los límites del concepto son difíciles de definir y dependen de las leyes y costumbres locales (Klitgaard, 1998).

El autor plantea que lo que se considera ‘corrupto’ dependerá de cada sociedad, por lo que la definición es variable (Klitgaard, 1988). En la lógica del modelo agente-principal, “el agente actuará de manera corrupta cuando sus probables beneficios netos de hacerlo superen los probables costos netos” (Klitgaard, 1988, p. 22).

Al contrastar ambas propuestas, se encuentran coincidencias en la definición del fenómeno como algo indebido o ilícito, opuestas a la conducta ‘deseable’. Asimismo, ambos autores señalan que la definición de corrupción atiende a factores particulares y/o contextuales (valores, leyes y costumbres locales), con lo cual se sostiene la dificultad de realizar una definición general del término ‘corrupción’.

Según Boswell y Rose-Ackerman (1996), los escenarios de riesgo para el surgimiento de la corrupción se dan a partir de que el Estado crea monopolios de bienes o servicios donde los políticos y funcionarios tienen poder discrecional. La conjunción de ambos elementos (monopolio y discrecionalidad) genera condiciones para que los funcionarios se enriquezcan personalmente, con lo cual se puede propiciar un alza en los costos de asignación de recursos y un decremento de la legitimidad política (Boswell y Rose-Ackerman, 1996).

Por su parte, Klitgaard (1988) afirma que la búsqueda de ganancias corruptas por parte de funcionarios del Estado genera una serie de incentivos improductivos en la sociedad: quienes debieran realizar funciones públicas se abocan a la obtención de beneficios particulares. El efecto de estos incentivos es la creación de ineficiencias en el funcionamiento de la organización. Así, en términos económicos, tanto Klitgaard como Rose-Ackerman coinciden en identificar que la corrupción tiene efectos negativos para la ciudadanía, pues esta ve incrementados los costos para el acceso a bienes y servicios que son objeto de monopolio por parte del Estado, en un escenario donde merma la legitimidad política de la actuación de éste.

Otro elemento que destaca Rose-Ackerman (2010) es la importancia del contexto. Para la autora, la esencia del modelo agente-principal es que éste opera en un contexto institucional, por lo que “para comprender la incidencia y el efecto de los pagos y las redes privadas, es necesario comprender cómo funcionan las instituciones, tanto las estructuras formales como las redes informales” (Rose-Ackerman, 2010, p. 62).

Robert Klitgaard (1988) considera que existe riesgo de corrupción “cuando una organización o persona tiene poder de monopolio sobre un bien o servicio, tiene discrecionalidad para decidir quién lo recibirá y cuánto obtendrá esa persona, y no tiene que rendir cuentas” (Klitgaard, 1998, p. 4). El autor sintetiza esta expresión a través de la fórmula siguiente:

$$C = M + D - R.$$

Donde C es igual a corrupción, M corresponde a monopolio sobre el bien o servicio, D es discrecionalidad del servidor público para administrar el bien o servicio y R corresponde a la rendición de cuentas a que está sujeto dicho servidor.

Al combatir la corrupción, existe una relación entre los costos sociales marginales y los costos de la corrupción (Klitgaard, 1988). Esto significa que donde la corrupción se encuentra mayormente difundida, su detección resulta más sencilla, lo cual implica menores costos de combate; en sentido inverso, una corrupción escasa implica mayores esfuerzos por detectarle y, en consecuencia, un costo superior.

Klitgaard (1988) advierte que no se trata de un nivel de tolerancia de la corrupción, sino una ponderación de costos que logre un equilibrio y permita que, al final de los esfuerzos anticorrupción, los beneficios netos sean mayores que los costos. Propone el término de “cantidad óptima de corrupción” (Klitgaard, 1988, p. 27) para referirse a dicho equilibrio.

Bajo el modelo del agente-principal, el control de la corrupción se logra bajo la combinación de medidas que enfrenten los múltiples factores que la propician. Entre estas medidas, destaca la necesidad de modificar el sistema de estímulos que la corrupción genera. Tanto Rose-Ackerman (2010) como Klitgaard (1998, 2010) son coincidentes en la necesidad de modificar el sistema de recompensas: hacer más atractivo el comportamiento honesto que la solicitud o pago de sobornos.

Dentro del modelo de agente-principal, Klitgaard (1988) sugiere cinco grupos de medidas para combatir la corrupción, mismas que se describen a continuación:

- 1) Selección de agentes. Entre estas medidas se encuentra la selección de agentes con mayor preparación técnica, la evaluación de la honestidad y las garantías externas de confiabilidad a partir de los miembros del grupo del agente, en sistemas donde se han cooptado los puestos para un grupo privilegiado;
- 2) Cambio de recompensas y sanciones. La premisa de estas medidas es hacer más atractivo el comportamiento honesto. Las recompensas intentan compensar las deficiencias de salario

que pudieran motivar a los agentes a incurrir en corrupción para obtener mayores ganancias; pueden tender a recompensar actos productivos y actores eficientes; las sanciones deben aplicarse en función de los beneficios obtenidos por la corrupción, y no limitarse al despido, prisión o multa, también pueden enfocarse en afectar la calificación crediticia, la licencia profesional o perspectivas laborales posteriores;

3) Recopilación de información. La información del principal sobre las acciones del agente puede ayudarle a detectar actividades corruptas. Para obtener información se pueden emplear estrategias como sistemas de auditoría y de gestión, inspecciones aleatorias, detección de vulnerabilidades en la organización;

4) Reestructuración de la relación principal-agente-cliente. Mediante cambios en la estructura organizacional, se busca evitar situaciones donde el agente tenga “poder de monopolio más discrecionalidad, con pocas posibilidades de rendición de cuentas” (Klitgaard, 1988, p. 87). Los cambios pueden inducirse para promover la competencia, limitar la discrecionalidad con la definición de políticas más claras y reglas susceptibles de monitoreo; también puede aplicarse la rotación de personal para evitar arreglos a largo plazo y la formación de grupos organizados de ciudadanía que sostenga una presión política;

5) Cambio de actitudes sobre la corrupción. Esto se puede lograr mediante diversas estrategias como la educación y el ejemplo, la formación de códigos de ética y modificando la cultura organizativa para cambiar el sentido de identificación de los empleados.

#### *Modelo de acción colectiva*

Otro enfoque para el estudio de la corrupción es la teoría de acción colectiva. En el modelo de acción colectiva existe una racionalidad limitada que depende, en gran medida, de las expectativas compartidas sobre cómo actuarán otros individuos del contexto. Los problemas

de acción colectiva son aquellos que surgen cuando “nadie o solo algunas excepciones cooperan porque desconfían de que los demás lo vayan a hacer” (Phillipps Zeballos, 2018, p. 192).

Aplicando las ideas de la acción colectiva al fenómeno de la corrupción, se tiene que ésta se asocia con la confianza que se tenga en la actuación de los demás (Phillipps, 2018). La corrupción se traduce en una norma imperante donde se espera que los demás individuos actúen corruptamente.

No se trata de individuos que aprueben moralmente la corrupción o desconozcan sus consecuencias negativas a la larga, sino que estos individuos esperan que los demás cometan infracciones y, por tanto, perciben que “los beneficios a corto plazo de la conducta corrupta son mayores que los costos de no hacerlo” (Persson et al., 2013, p. 457).

La teoría de acción colectiva critica la idea que subyace a la teoría del agente-principal, en la que se espera la existencia de un grupo que juegue el papel de ‘principal’ y tenga la intención de hacer cumplir intereses comunes, ya que en realidad los actores buscarán maximizar su propio interés: “todos tienen algo que ganar personalmente actuando de manera corrupta” (Persson et al., 2010, p. 5).

Al respecto, Elinor Ostrom (1998) cuestiona la idea subyacente de los modelos de racionalidad completa y teoría de juegos, que consideran una formación natural de grupos alrededor de beneficios conjuntos. En su lugar, se advierte que

“podemos esperar que muchos grupos no logren beneficios mutuamente productivos debido a su falta de confianza entre ellos, a la falta de espacios para la comunicación de bajo costo, la innovación institucional y la creación de reglas de seguimiento y sanción” (Ostrom, 1998, p. 16).

Al igual que en el modelo del agente-principal, la acción colectiva considera los factores contextuales que afectan al individuo en su toma de decisiones. Al respecto, Ellinor Ostrom (2014) señala que los seres humanos no solamente adoptan normas, especialmente en grupos grandes sin acuerdos ni comunicación. En su lugar, los elementos del contexto donde interactúan afectan la forma en que aprenden las condiciones de sus situaciones y de las personas con quienes interactúan, con lo cual se afectan sus conductas a lo largo del tiempo. Más allá de las normas, la estructura de una situación aporta información al individuo que le permite anticipar el grado de confiabilidad en que asumirá los costos que le corresponden en la superación de un dilema (Ostrom, 2014).

Bajo la lógica de la acción colectiva, la corrupción genera una estabilización vinculada a las expectativas compartidas sobre el comportamiento de los demás. Para alterar dicha estabilización, el sistema completo debe equilibrarse de una visión particularista a una de tipo universalista (Persson et al., 2013, p. 465).

En cuanto al control de la corrupción -y dada la centralidad de la confianza en el enfoque de acción colectiva- es necesaria la articulación de iniciativas que intenten revertir la desconfianza y la falta de cooperación, mediante la promoción de la confianza interpersonal y hacia las instituciones (Phillipps, 2018).

Como se ha señalado anteriormente y después de haber realizado un análisis de diferentes modelos y perspectivas para el abordaje del fenómeno de la corrupción, no existe un consenso sobre su definición y, al contrario, las posturas son diversas. Aunque los modelos de análisis de la corrupción han ido mejorando su capacidad explicativa, la complejidad de dicho fenómeno no ha permitido el surgimiento de un solo modelo ni concepto con el que se puedan analizar todas las variantes. La “concepción” que se utilice de

corrupción debe ser justificada mostrando la utilidad para el proyecto particular (Thompson, 2018).

En la selección de un catálogo de conductas ilícitas como representativas del fenómeno de la corrupción se identifican algunos elementos de ambos modelos de análisis (agente-principal y acción colectiva). Por un lado, las conductas de dicho catálogo se configuran como actos ilícitos no deseados en la sociedad, lo cual les vuelve merecedores de una pena o sanción. Aunque las definiciones propuestas en el modelo agente-principal se enfocan en el titular del cargo público, las conductas ilícitas del marco jurídico local y nacional contemplan también como partícipes de la corrupción a aquellos sujetos que no realizan funciones públicas (particulares) y, en consecuencia, responsables legales en determinados supuestos.

Por otro lado, entender la corrupción a partir de las conductas punibles reduce a criterios netamente legales el fenómeno de la corrupción, lo cual no es del todo preciso. Como se desprende de Williams (1999), los marcos jurídicos no necesariamente reflejan neutralidad, apoliticidad u objetividad, por lo que se estarían excluyendo las conductas y supuestos que no han sido objeto de legislación o que, por su especificidad, sería imposible expresar en una norma pero que configuran un uso distorsionado del cargo público para un beneficio particular.

Al respecto, del modelo de acción colectiva se pueden retomar presupuestos que complementan la definición de la corrupción como un fenómeno más complejo y que trasciende las conductas punibles definidas en el marco legal, desde una visión sistémica. El establecimiento de la desconfianza generalizada en el actuar íntegro propicia la percepción de mayores facilidades para la obtención de ganancias individuales, consolidando una perspectiva particularista del poder sobre una de tipo universalista.

En cuanto al tema de estudio, se identifica que ambos modelos encajan en el tema de la denuncia ciudadana de corrupción. Por una parte, las conductas punibles del derecho positivo son las únicas susceptibles de ser denunciadas, por lo que ‘corrupción’ como elemento ilícito se acota a este catálogo de conductas; por otra parte, la cifra oculta se justifica por diversos motivos<sup>2</sup> que reflejan -a partir de la percepción- una desconfianza en el control de la corrupción por parte del gobierno, reforzando la idea de la corrupción como norma imperante en el contexto.

### 3.2. Delimitación de la corrupción en el ámbito público

Si bien existen propuestas de definición, no hay consenso universal sobre qué entender por ‘corrupción’ en el ámbito público. En su lugar, existen definiciones y elementos que permiten entender el concepto de corrupción en el ámbito público nacional y estatal: la definición de la Política Nacional Anticorrupción (PNA) y el marco normativo de responsabilidades asociadas a la corrupción.

La PNA surge como una política articuladora de los esfuerzos anticorrupción en la agenda del Sistema Nacional Anticorrupción. Es relevante identificar esta definición en el ámbito nacional ya que -en el plano formal, al menos- debe ser un criterio unificador de los esfuerzos anticorrupción que se realizan en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción. Además, es el primer esfuerzo nacional por conceptualizar este fenómeno y establecer una estrategia de combate a la corrupción coordinada a nivel nacional.

---

<sup>2</sup> Al respecto, la ENCIG 2019 incluye una pregunta sobre los motivos por los cuales no se denunció el hecho de corrupción del cual fue víctima la persona entrevistada. Tanto a nivel nacional como local, el cuarto motivo más recurrente por el cual no se denuncia es que “la corrupción es una práctica muy común”, con lo cual se aprecia la idea de una relativa aceptación del fenómeno en la realidad de la persona entrevistada.

En este sentido, la PNA propone entender la corrupción como “un orden social que basa sus formas de intercambio en las relaciones particulares, arbitrarias, excluyentes, privativas y de favoritismo, en lugar de fundarlas en modos impersonales e imparciales de autoridad” (SESNA, 2020, p. 61). Por orden social se entiende a un “conjunto estable de instituciones formales e informales” (SESNA, 2020, p. 61).

La definición de la PNA se aproxima más al modelo de acción colectiva. En este documento se señala explícitamente la intención de alejarse de perspectivas que atribuyen responsabilidad a individuos en particular, señalando a la corrupción como un “fenómeno sistémico que se sustenta en la interacción de múltiples factores de riesgo a nivel institucional, organizacional y de gestión que propicia la prevalencia de la corrupción como norma” (SESNA, 2020, p. 60).

En este sentido, se puede clasificar la propuesta de la PNA como una definición política de corrupción. Refleja una intención de abordar el fenómeno de forma holística, que permita unificar las diversas políticas públicas en materia tanto de investigación y sanción de la corrupción, como su prevención, a través de las diversas organizaciones gubernamentales que realizan funciones relacionadas a dichas materias.

### 3.2.1. Delimitación jurídica del fenómeno de la corrupción.

El tratamiento de la corrupción en México es identificable dentro del sistema legal, desde convenciones internacionales hasta las leyes y reglamentaciones locales que se vinculan a la materia. Las responsabilidades atribuibles por conductas de corrupción se desprenden de esta serie de disposiciones legales que operan en diferentes niveles y ámbitos competenciales.

Para una comprensión más precisa de la corrupción, se consideró pertinente el describir y explicar la estructura jurídica aborda el control de este fenómeno en el país. En esta sección se identifican las principales leyes del país y de Sonora que guardan relación con el fenómeno de la corrupción. Asimismo, se presentan cuatro anexos (anexos 1, 2, 3 y 4) en este documento donde se detalla la normatividad internacional en la materia que forma parte del orden jurídico mexicano, se profundizan detalles del esquema constitucional de responsabilidades legales relacionadas a la corrupción, se enlistan las conductas específicas de faltas administrativas no graves y se sintetizan algunos elementos del procedimiento administrativo de responsabilidades.

#### *Rango constitucional*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en su Título Cuarto denominado “De las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados a faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado”, establece las bases generales para la determinación de responsabilidades de personas servidoras públicas, así como el funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción como rector del abordaje al fenómeno de la corrupción en el ámbito público.

En el artículo 109 de la CPEUM se establecen los diferentes tipos de responsabilidad legal en la que específicamente pueden incurrir las personas servidoras públicas y particulares, y que se vinculan al fenómeno de la corrupción. Del citado artículo constitucional se desprenden como tipos de responsabilidades legales de las personas servidoras públicas la política, penal y administrativa (véase anexo 2).

Asimismo, además de enunciar los tipos de responsabilidades particulares que surgen de los hechos y actos relacionados a la corrupción, el Título Cuarto de la CPEUM

establece las bases mínimas para la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción y los Sistemas Locales Anticorrupción.

Se define al SNA como la “instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos” (artículo 113 CPEUM).

Se establece que debe contar con un Comité Coordinador integrado por los titulares de la Auditoría Superior Federación, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por el presidente del Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y por otro del Comité de Participación Ciudadana (CPC). A su vez, se determina la que el CPC debe ser integrado por cinco ciudadanos que hayan destacado por su contribución a la transparencia, rendición de cuentas o combate de la corrupción.

#### *Leyes secundarias de aplicación nacional y federal*

Dentro del entramado normativo del país existen leyes de tipo nacional, general y federal que se ubican -desde una perspectiva jerárquica- entre las bases constitucionales y la normatividad local de las entidades federativas. En dicho entramado normativo se distribuyen las diversas determinaciones que desde lo gubernamental se han tomado para el tratamiento del fenómeno de la corrupción.

En esta sección se analizan las principales leyes que atienden el fenómeno de la corrupción en su dimensión punitiva, esto es, la responsabilidad penal o administrativa que es atribuible a personas específicas y que trae aparejada la aplicación de sanciones. Este

grupo de leyes comprende tanto aspectos sustantivos como procesales, siendo estos últimos de especial relevancia cuando se aborda el tema de la denuncia, pues esta forma parte de los procedimientos.

- Código Penal Federal

El Código Penal Federal (CPF) es una ley sustantiva en materia penal. Enlista una serie de tipos penales que describen las conductas constitutivas de delitos, y tiene las reglas de competencia donde se determina las situaciones en que se aplicará este código en específico.

Dichas reglas de competencia se complementan con el artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Asignan la competencia federal<sup>3</sup> -de forma general- en función del lugar de comisión del delito, de la función pública ejercida o de la calidad que tenga el afectado (federación como sujeto pasivo, o por motivo o contra el funcionamiento de un servicio público federal, p.ej.). Bajo este criterio, los delitos por hechos de corrupción son competencia de la Federación cuando se cometan por sus servidores públicos, se vinculen entes públicos de la Federación o se realicen en el marco del presupuesto de la Federación u otorgado por ésta.

En el caso de los delitos de corrupción, el Título Décimo del CPF, entre los artículos 214 y 224 enlista los tipos penales relacionados con hechos de corrupción, que son los siguientes: 1) Ejercicio ilícito de servicio público; 2) Abuso de autoridad; 3) Coalición de servidores públicos; 4) Uso ilícito de atribuciones y facultades; 5) Del pago y recibo indebido de remuneraciones de los servidores públicos; 6) Concusión; 7) Intimidación; 8) Ejercicio

---

<sup>3</sup> El fuero es “la competencia de los tribunales para conocer determinados delitos, ya se aluda a la jurisdicción de aquéllos o bien se refiera a la materia” (Pavón, 2010, p. 599). Puede ser, en esta dimensión, fuero federal y fuero común.

abusivo de funciones; 9) Tráfico de Influencia; 10) Cohecho; 11) Cohecho a servidores públicos extranjeros; 12) Peculado y 13) Enriquecimiento Ilícito.

En cada uno de los tipos penales mencionados se describen la(s) conducta(s) que potencialmente configurarían cada uno de los delitos, así como las sanciones a las que se vuelven acreedoras las personas responsables de su comisión y las atenuaciones o agravantes que pudieran tener dichas sanciones.

- Código Nacional de Procedimientos Penales

El Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) surge en el marco de las reformas al sistema de justicia penal en México, a partir del año 2008. El carácter nacional del CNPP atiende a que es la única normatividad aplicable a los procedimientos de naturaleza penal en el país, sin importar el fuero (federal o local). De este modo, en las diferentes entidades federativas y en la Federación misma se sigue un procedimiento penal único.

En el CNPP se establecen las directrices para la función tanto de las fiscalías como de las instancias judiciales competentes en materia penal. De forma general, el artículo 211 señala que el procedimiento penal se compone de tres etapas: 1) Investigación, que comprende la fase inicial y la fase complementaria; 2) Intermedia o de preparación a juicio; y 3) de Juicio.

Sobre el tema específico de la denuncia, el CNPP plantea diversos elementos destacables:

- La denuncia debe ser pronta, gratuita e imparcial, pues esto es un derecho de la víctima u ofendido del delito (artículo 51 del CNPP). Además, se tiene derecho a la asistencia gratuita de un intérprete o traductor desde la denuncia hasta la conclusión del procedimiento penal, cuando fuere necesario;

- Es obligación del Ministerio Público y de la Policía a su cargo el recibir denuncias.

Los artículos 131 y 132 establecen que tanto el Ministerio Público como la Policía a su cargo tienen la obligación de recibir denuncias que se les presenten en forma oral, escritas o a través de medios digitales, así como las denuncias anónimas. La Policía tiene, además, la obligación de notificar inmediatamente al Ministerio Público de la recepción de la denuncia y las diligencias practicadas con tal motivo.

- La denuncia es la forma de inicio de la investigación criminal. El artículo 221 del CNPP establece que las formas de inicio son la denuncia, querrela o su requisito equivalente cuando la ley así lo exija.

- Es una obligación legal el denunciar los hechos conocidos que presuntamente constituyan un delito. El artículo 222 del CNPP establece que toda persona a la que le conste que se ha cometido un hecho probablemente constitutivo de un delito deberá denunciarlo ante el Ministerio Público, y en caso de urgencia ante cualquier agente de la Policía. La obligación de denunciar solamente excluye a quienes al momento de la comisión del delito sean tutor, curador, pupilo, cónyuge, concubina o concubinario, conviviente, pariente por consanguinidad o por afinidad en línea recta ascendente o descendente hasta el cuarto grado, y colaterales por consanguinidad o afinidad, hasta el segundo grado, de la persona a la que se le atribuye la comisión del delito.

- La denuncia puede ser interpuesta utilizando medios electrónicos (artículo 51 del CNPP).

Los requisitos de la denuncia -en materia procedimental penal- se establecen en el artículo 223 del CNPP y son los siguientes:

- Identificación del denunciante y su domicilio (excepto en denuncias anónimas o con reserva de identidad).
- Narración circunstanciada del hecho presuntamente constitutivo de delito.
- Indicación de quién o quiénes habrían cometido presuntamente el hecho, y de las personas que lo hubieren presenciado o que tengan noticia de él y todo cuanto le constare a la persona denunciante.
- El registro firmado o sellado con huella digital donde conste la denuncia que fue presentada por comparecencia.
- La firma o huella digital del denunciante, en las denuncias escritas.

La denuncia presentada ante Ministerio Público da pie al inicio de la investigación conforme al CNPP; la denuncia presentada ante la Policía implica, primeramente, que se informe al Ministerio Público la recepción de dicha denuncia.

El CNPP distingue la denuncia de la querrela, definiendo a esta última como “la expresión de la voluntad de la víctima u ofendido o de quien legalmente se encuentre facultado para ello, mediante la cual manifiesta expresamente ante el Ministerio Público su pretensión de que se inicie la investigación de uno o varios hechos que la ley señale como delitos y que requieran de este requisito de procedibilidad para ser investigados y, en su caso, se ejerza la acción penal correspondiente” (artículo 225 del CNPP).

En el caso de los delitos por hechos de corrupción, el Código Penal Federal ni el Código Penal para el Estado de Sonora indican que sea requisito la presentación de querrela. Por tanto, basta con la denuncia de quien tenga conocimiento del hecho presuntamente delictivo.

- Ley General de Responsabilidades Administrativas

La Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) forma parte del paquete legislativo que surge a partir de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción<sup>4</sup>. Entre otros elementos, establece las faltas administrativas graves y no graves de las personas servidoras públicas, así como los actos de particulares vinculados a faltas administrativas graves y faltas de particulares en situación especial. Asimismo, funge como ley procesal al establecer los mecanismos, procedimientos y autoridades competentes en la determinación de responsabilidades por faltas administrativas.

En cuanto a cuestiones sustantivas de la responsabilidad administrativa, existen en la LGRA faltas no graves, faltas graves, actos de particulares vinculados a faltas graves y faltas de particulares en situación especial. Las primeras de ellas (no graves) se enlistan en diez fracciones del artículo 49 de la LGRA y un supuesto normativo del artículo 50 de la misma ley (véase anexo 3).

Por su parte, las faltas administrativas graves se encuentran definidas en los artículos 51 a 64 Bis de la LGRA. Se trata de los actos u omisiones que realicen las conductas consideradas como faltas administrativas. Sin profundizar en la descripción de cada conducta, las faltas enunciadas son las siguientes: 1) Cohecho; 2) Peculado; 3) Desvío de recursos públicos; 4) Utilización indebida de información; 5) Abuso de funciones; 6) Actuación bajo conflicto de interés; 7) Contratación indebida; 8) Enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés; 9) Simulación de acto jurídico; 10) Tráfico de influencias; 11) Encubrimiento; 12) Desacato; 13) Nepotismo; 14) Obstrucción de la justicia, en el caso de servidores públicos responsables de la investigación, sustanciación y resolución de faltas administrativas; 15)

---

<sup>4</sup> Diario Oficial de la Federación (27 de mayo de 2015). Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015)

Las violaciones a las disposiciones sobre fideicomisos establecidas en la Ley Federal de Austeridad Republicana.

Tanto las faltas administrativas no graves como las graves requieren la calidad de servidor público para su acreditación, por lo que no pueden ser cometidas por particulares. Sin embargo, la LGRA enlista una serie de actos de particulares vinculados a faltas administrativas graves y, por tanto, acreedores de responsabilidad administrativa. Dichos actos se enuncian en los artículos 66 a 72 de la LGRA, y son los siguientes: 1) Soborno; 2) Participación ilícita en procedimientos administrativos; 3) Tráfico de influencias; 4) Utilización de información falsa; 5) Colusión; 6) Uso indebido de recursos públicos; 7) Contratación indebida de exservidores públicos.

Por último, la LGRA establece un supuesto de faltas de particulares en situación especial, que son aquellas faltas realizadas por candidatos a cargos de elección popular, integrantes de equipos de campaña electoral o de transición entre administraciones del sector público y líderes de sindicatos del sector público, cuando impliquen que la persona actúe en los supuestos de la falta grave de cohecho (artículo 52 de la LGRA), cuando a cambio de obtener ventajas indebidas ofrezcan u otorguen beneficios futuros en caso de obtener el carácter de servidor público.

Las responsabilidades administrativas acarrear sanciones de diverso tipo. En el caso de las faltas administrativas no graves, las sanciones pueden consistir en:

I. Amonestación pública o privada; II. Suspensión del empleo, cargo o comisión, hasta por treinta días; III. Destitución de su empleo, cargo o comisión, e IV. Inhabilitación temporal de mínimo tres meses y máximo un año, para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

Para las faltas administrativas graves, las sanciones serán impuestas por el Tribunal competente y consistirán en:

I. Suspensión del empleo, cargo o comisión, por al menos 30 y hasta 90 días naturales; II. Destitución del empleo, cargo o comisión; III. Sanción económica de hasta dos tantos de los beneficios obtenidos por el infractor; e IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas. La inhabilitación podrá ser de entre tres meses y 20 años, dependiendo del monto de los daños y perjuicios causados.

Las sanciones a particulares varían dependiendo si la persona es física o moral, y pueden ser las siguientes:

1. Personas físicas: a) sanción económica de hasta dos tantos de los beneficios obtenidos, o de entre 100 y 150 mil Unidades de Medida de Actualización; b) inhabilitación temporal de entre 3 meses y 8 años para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, según corresponda; c) indemnización por daños y perjuicios ocasionados.

2. Personas morales: a) sanción económica de hasta dos tantos de los beneficios obtenidos o, en caso de no haberlos, de mil hasta un millón quinientas mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización; b) Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por un periodo de entre tres meses y hasta 10 años; c) Suspensión de actividades por un periodo de entre tres meses y tres años.

Lo anterior consiste en detener, diferir o privar temporalmente de sus actividades comerciales, económicas, contractuales o de negocios; d) disolución de la sociedad; e) indemnización por daños y perjuicios causados. Las sanciones de los incisos c) y d) serán procedentes cuando la sociedad sea utilizada sistemáticamente para vincularse con faltas administrativas graves.

Sobre las denuncias, se establece como requisito que deben contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad administrativa por la comisión de faltas administrativas. Pueden ser anónimas y las autoridades investigadoras deben establecer áreas de fácil acceso para cualquier persona interesada en presentar denuncias. Asimismo, se dispone que la presentación de denuncias puede ser vía electrónica.

La LGRA define al denunciante como “la persona física o moral, o el Servidor Público que acude ante las Autoridades investigadoras a que se refiere la presente Ley, con el fin de denunciar actos u omisiones que pudieran constituir o vincularse con Faltas administrativas, en términos de los artículos 91 y 93 de esta Ley” (fracción IX del artículo 3, LGRA).

Las cuestiones relacionadas al procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades en términos de la LGRA se señalan en el anexo 4 del presente documento.

#### *Normatividad local: Estado de Sonora*

En el ámbito local, la Constitución Política del Estado de Sonora (CPES) establece en el artículo 143 B que los servidores públicos y particulares pueden incurrir en responsabilidad frente al Estado y ser acreedores a sanciones vía juicio política, responsabilidad penal por delitos de corrupción en términos de la legislación penal; y responsabilidad por faltas administrativas en términos de la ley de la materia. Asimismo, el artículo 143 A dispone la creación del Sistema Estatal Anticorrupción, atendiendo las bases impuestas en la Constitución General.

La CPES fue reformada y armonizada con las bases constitucionales en materia de responsabilidades relacionadas al fenómeno de la corrupción. Al igual que el caso

federal, la entidad cuenta con normativa específica que regula tanto la forma de sancionar penalmente la corrupción como por la vía administrativa.

- Código Penal para el Estado de Sonora

Al igual que el CPF, el Código Penal para el Estado de Sonora (CPE) es la ley sustantiva que contiene las conductas consideradas delitos en la entidad. Esta normativa es aplicable para los delitos cometidos en el estado y que sean competencia de sus tribunales.

En cuanto al fenómeno de la corrupción, el Título Séptimo del CPE, denominado ‘Delitos por hechos de corrupción’, contiene las diferentes conductas posiblemente constitutivas de delitos, así como sus respectivas sanciones y la forma en que éstas se pueden agravar o atenuar.

Dichas conductas son las siguientes: a) Abuso de autoridad e incumplimiento de deber legal; b) Desaparición forzada de personas; c) Coalición; d) Ejercicio indebido o abandono del servicio público; e) Cohecho; f) Peculado; g) Concusión; h) Uso indebido de atribuciones y facultades; i) Intimidación; j) Ejercicio abusivo de funciones; k) Tráfico de influencia; l) Enriquecimiento ilícito y m) Delitos cometidos en la custodia o guarda de documentos.

- Procedimiento penal en Sonora.

En cuanto a la parte procedimental penal en la entidad, a partir del 30 de mayo de 2016 quedó aplicado en su totalidad el proceso definido en el Código Nacional de Procedimientos Penales, dejando sin efectos el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Sonora. Con ello, quedó incorporado al orden jurídico local el CNPP, y su aplicación se da en toda la entidad.

En este sentido, las disposiciones en materia de denuncia y persecución de delitos que previamente se han descrito son aplicables en su totalidad en el Estado de Sonora y en todo el país, por tratarse de un ordenamiento jurídico de carácter nacional.

- Ley Estatal de Responsabilidades

La Ley Estatal de Responsabilidades (LER) tiene por objeto “establecer los lineamientos de aplicación en concurrencia con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como regular lo no previsto en dicha ley” (artículo 1 de la LER).

Dado su objeto, la LER se encuentra armonizada con la LGRA, por lo que el diseño de procedimientos administrativos ha seguido un diseño similar. Por otro lado, incluye un catálogo de conductas que constituyen faltas administrativas, con diferencias menores respecto a la LGRA.

Las conductas se clasifican, al igual que la LGRA, en faltas no graves, faltas graves, actos de particulares vinculados a faltas graves y faltas de particulares en situación especial. Las faltas administrativas no graves se enlistan en el artículo 88 de la LER, que plantea que los actos u omisiones que incumplan o transgredan con los supuestos siguientes serán sancionables como faltas no graves (véase anexo 3)

En cuanto a faltas administrativas graves, se establecen las siguientes: a) Cohecho; b) Peculado; c) Desvío de recursos públicos; d) Utilización indebida de información; e) Abuso de funciones; f) Actuación bajo conflicto de interés; g) Contratación indebida; h) Enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés; i) Tráfico de influencias; j) Encubrimiento; y k) Desacato.

En la LER, los actos de particulares que se vinculan a faltas administrativas graves son los siguientes: a) Soborno; b) Participación ilícita en procedimientos

administrativos; c) Tráfico de influencia; d) Utilización de información falsa; e) Obstrucción de facultades de investigación; f) Colusión; g) Uso indebido de recursos públicos; h) Contratación indebida de exservidores públicos.

Por último, al igual que la LGRA, se establece que los particulares en situación especial pueden incurrir en responsabilidades por faltas administrativas. Los supuestos de situación especial son los mismos que la LGRA y atienden a la situación de las personas que participan en los procesos electorales y de transición de gobierno.

Para efectos del presente trabajo de investigación, las conductas punibles son aquellas susceptibles de atribuírseles responsabilidad legal y, por tanto, son las conductas que pueden ser sujetas a investigación y juzgamiento por las autoridades competentes. Se trata de las conductas susceptibles de ser denunciadas y se concentran, esencialmente, en los tipos penales por hechos de corrupción y los catálogos de faltas administrativas.

Tabla 1. Tipos penales relacionados a la corrupción (comparativo CPF y CPE)

Código Penal Federal	Código Penal para el Estado de Sonora
a) Ejercicio ilícito de servicio público;	a) Abuso de autoridad e incumplimiento de deber legal
b) Abuso de autoridad;	b) Desaparición forzada de personas
c) Coalición de servidores públicos;	c) Coalición
d) Uso ilícito de atribuciones y facultades;	d) Ejercicio indebido o abandono del servicio público
e) Remuneraciones ilícitas;	e) Cohecho
f) Concusión;	f) Peculado
g) Intimidación;	g) Concusión
h) Ejercicio abusivo de funciones;	h) Uso indebido de atribuciones y facultades
i) Tráfico de influencia;	i) Intimidación
j) Cohecho (nacional y a servidores públicos extranjeros);	j) Ejercicio abusivo de funciones
k) Peculado; y	k) Tráfico de influencia
l) Enriquecimiento ilícito.	l) Enriquecimiento ilícito

	m) Delitos cometidos en la custodia o guarda de documentos.
--	---

Fuente: elaboración propia a partir del Código Penal Federal y el Código Penal para el Estado de Sonora. Actualización al 28 de septiembre de 2021.

En cuanto a las faltas administrativas corresponde, la Ley General de Responsabilidades Administrativas describe una serie de conductas que pueden clasificarse en faltas administrativas graves, faltas administrativas no graves y faltas de particulares (en general y especial, para aquellos particulares vinculados a procesos electorales).

En Sonora, la Ley Estatal de Responsabilidades es el ordenamiento que establece las conductas que corresponden a faltas administrativas para el fuero local, en los mismos términos que la Ley General (faltas graves, faltas no graves, faltas de particulares y faltas de particulares en situación especial). En la tabla 2 se enlistan los tipos de faltas administrativas:

Tabla 2. Faltas administrativas (comparativo LGRA y LER)

Ley General de Responsabilidades Administrativas	Ley Estatal de Responsabilidades
A. 10 conductas consideradas faltas no graves. B. Faltas administrativas graves. a) Cohecho b) Peculado c) Desvío de recursos públicos d) Abuso de funciones	A. 11 conductas consideradas faltas no graves. B. Faltas administrativas graves. a) Cohecho b) Peculado c) Desvío de recursos públicos d) Utilización indebida de información

<ul style="list-style-type: none"> <li>e) Actuación bajo conflicto de interés</li> <li>f) Contratación indebida</li> <li>g) Enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés</li> <li>h) Simulación de acto jurídico</li> <li>i) Tráfico de influencias</li> <li>j) Encubrimiento</li> <li>k) Desacato</li> <li>l) Nepotismo</li> </ul> <p>C. Faltas administrativas por particulares.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Soborno</li> <li>b) Participación ilícita en procedimientos administrativos</li> <li>c) Tráfico de influencias</li> <li>d) Utilización de información falsa</li> <li>e) Obstrucción de facultades de investigación</li> <li>f) Colusión</li> <li>g) Uso indebido de recursos públicos</li> <li>h) Contratación indebida a exservidores públicos</li> </ul> <p>D. Faltas de particulares en situación especial</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>e) Abuso de funciones</li> <li>f) Actuación bajo conflicto de interés</li> <li>g) Contratación indebida</li> <li>h) Enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés</li> <li>i) Tráfico de influencias</li> <li>j) Encubrimiento</li> <li>k) Desacato</li> </ul> <p>C. Faltas administrativas por particulares.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Soborno</li> <li>b) Participación ilícita en procedimientos administrativos</li> <li>c) Tráfico de influencia</li> <li>d) Utilización de información falsa</li> <li>e) Obstrucción de facultades de investigación</li> <li>f) Colusión</li> <li>g) Uso indebido de recursos públicos</li> <li>h) Contratación indebida de exservidores públicos</li> </ul> <p>D. Faltas de particulares en situación especial</p>
---	--

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Estatal de Responsabilidades para el Estado de Sonora. Actualización al 28 de septiembre de 2021.

Una diferencia sustancial entre delitos y faltas administrativas es el tipo de responsabilidad legal que acarrear. Los delitos generan responsabilidad penal, misma que es consecuencia de la comisión de conductas (acciones u omisiones) establecidas en las disposiciones penales (tipos penales) de las cuales el individuo es culpable. La responsabilidad administrativa surge de la trasgresión, mediante actos u omisiones señalados como faltas administrativas, a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público.

Otra diferencia es el sujeto susceptible de responsabilidad. Los tipos penales relacionados a la corrupción, en general, establecen la condición de ser servidor público en todos los tipos penales para poder ser sujeto a responsabilidad penal. Sin embargo, algunos tipos establecen supuestos donde la persona responsable no tiene tal carácter.

En las faltas administrativas es más clara la distinción: las faltas administrativas graves y no graves requieren que el responsable tenga el carácter de servidor público; las faltas administrativas por particular o por particulares en situación especial, como su denominación lo indica, admiten responsabilidad solamente de personas que no tengan el carácter de servidor público. Esta distinción aplica tanto para la LER como para la LGRA.

### 3.3.La denuncia ciudadana de corrupción: espacio de interacción entre ciudadanía y gobierno

En este apartado se realiza una definición conceptual de los procedimientos de denuncia, sus tipos y algunas precisiones del concepto ‘denuncia ciudadana’. Asimismo, este procedimiento es visto como un punto de contacto entre ciudadanía y gobierno, lo que permite analizarlo desde la perspectiva de las cargas administrativas, por lo cual se desarrolla -en un segundo momento- el marco básico conceptual para analizar desde esta perspectiva.

#### 3.3.1. Delimitación conceptual de la denuncia

Como tal, la denuncia puede ser definida como

“la voluntaria participación de conocimiento que alguien efectúa, por el cual transmite verbalmente o por escrito al Ministerio Público o a la policía ministerial, los datos que posee sobre el sospechoso o acerca de la probable comisión de un delito de prosecución oficiosa” (Hernández, 2012, p. 65).

Asimismo, la denuncia constituye “un método con el cual una unidad o autoridad se hace de información respecto a la probable comisión de un acto ilícito o una falta” (Arellano y Hernández, 2016, p. 66). En síntesis, la denuncia es un mecanismo de contacto con las organizaciones gubernamentales mediante el cual se les provee información que activa sus facultades investigadoras.

La denuncia, además, constituye un ‘requisito de procedibilidad’. Esto se refiere a que forma parte de los requisitos legales sin los cuales no puede iniciarse o continuarse una investigación de ciertos delitos. Para denunciar no es necesario que la persona denunciante se legitime, por lo que cualquier persona puede acudir para anunciar la probable comisión de un hecho ilícito ante la autoridad (Hernández, 2012).

Otra distinción fundamental para este estudio tiene que ver con el carácter del denunciante. Según la LER, los Órganos Internos de Control de los entes públicos y el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización tienen atribuciones para presentar denuncias ante el Ministerio Público cuando, en el ejercicio de sus atribuciones como autoridades investigadoras en materia administrativa, detecten conductas presuntamente constitutivas de delitos. Hecha esta aclaración, se propone denominar este tipo de denuncia como ‘denuncia de autoridad’.

Por otro lado, la denuncia de autoridad puede diferenciarse de la ‘denuncia interna’, que se denomina como

“la revelación por parte de miembros (activos o inactivos) de una organización de prácticas o actos ilegales, inmorales o ilegítimos que se encuentran bajo el control de sus superiores (empleadores) hacia personas u organizaciones que pueden llevar a cabo una acción determinada” (Near y Miceli, 1985, p. 4).

La ‘denuncia interna’ puede ocurrir dentro de cualquier organización gubernamental y puede ser presentada ante el Órgano Interno de Control del ente público y/o ante el Ministerio Público, a fin de que se investigue y eventualmente se determine la responsabilidad administrativa y/o penal que pueda existir.

Como se puede apreciar, la denuncia proveniente de autoridad y la denuncia interna tienen características particulares que la diferencian de la denuncia ciudadana: esta última es presentada por personas ajenas al servicio público que acuden a las organizaciones gubernamentales competentes para investigar, a fin de dar aviso de la existencia de un hecho presuntamente criminal o constitutivo de falta administrativa. No necesariamente cuentan con el soporte ni los recursos de la organización gubernamental para integrar elementos que sostengan su dicho en la denuncia. Se trata de ciudadanía que acude a la autoridad en calidad de usuaria de un mecanismo para la procuración de justicia.

### 3.3.2. Cargas administrativas en los procesos de denuncia

Los procesos de denuncia de corrupción pueden ser analizados a partir de la relación que se forma entre la ciudadanía y el gobierno, viendo a la denuncia como un punto de contacto entre éstos. Bajo esta lógica y a partir de la hipótesis propuesta, se ha seleccionado el marco de cargas administrativas para analizar esta relación bilateral, a fin de contribuir al objetivo general de la investigación: diagnosticar los procesos de denuncia considerando las motivaciones que desincentivan la denuncia ciudadana de corrupción.

Para Moynihan, Herd y Harvey “cualquier contexto en el que el Estado regule el comportamiento privado o estructura la forma en que los individuos buscan servicios públicos es un lugar para estudiar las cargas impuestas en ese proceso” (2014, p. 44). En este sentido, los procesos de denuncia y su posterior tramitación representan la vía formal que el Estado tiene para la administración de justicia, por lo cual la ciudadanía se ve orillada a acudir a esta vía cuando se convierte en víctima de un hecho ilícito corrupto.

Christensen et al. (2019) señalan que las cargas administrativas son un objeto relevante de estudio por dos razones principales: tienen efectos significativos en los

resultados de la ciudadanía y tienen efectos distributivos, al afectar más a ciertos grupos que a otros<sup>5</sup>.

Las cargas administrativas son definidas como “la experiencia del individuo de la implementación de políticas como onerosa” (Burden et al., 2012, p. 742), e implican en el individuo una valoración sobre los recursos que emplea o percibe que va a emplear en la implementación de una política. Según los autores que proponen esta definición, el ‘individuo’ puede ser tanto un servidor público como una persona de la ciudadanía (Burden et al., 2012).

Las cargas administrativas son distintas que las reglas. Mientras que las reglas escritas y las políticas aparentemente son neutrales, las cargas administrativas son experimentadas de forma diferente por cada individuo, a partir de su posición social (Nisar, 2018). Al respecto, Moynihan et al. (2014), desde una perspectiva de psicología social, señalan que las cargas administrativas dependerán de la interpretación que la persona haga del mundo, a partir de factores contextuales que “enmarcan las cargas e interactúan en los procesos psicológicos individuales, incluidos los sesgos psicológicos que pueden generar una respuesta desproporcionada a la carga” (p. 46).

En este sentido, de los requisitos y normas relacionadas a los procesos de denuncia de corrupción derivan cargas administrativas de forma ambivalente: por un lado, la persona denunciante experimenta los requisitos y normas como parte de los costos en la búsqueda de impartición de justicia por el hecho corrupto del cual fue víctima; por otro lado, la persona que labora en la organización gubernamental actúa en el marco de los mismos

---

<sup>5</sup> Sobre efectos distributivos, Nisar (2018) presenta trabajo empírico que ejemplifica cómo algunos grupos con mayor grado de vulnerabilidad atraviesan por marcadas diferencias en sus interacciones con el gobierno en la búsqueda de servicios.

requisitos y normas que rigen los procesos de recepción y trámite de las denuncias, pero esto se vincula directamente con sus funciones y, por tanto, a la carga de trabajo.

Así, al entender las cargas administrativas experimentadas se debe tomar en cuenta algunos elementos. Moynihan et al. (2014) identifican tres tipos de costos relacionados a las cargas administrativas: 1) costos de aprendizaje, derivados de la búsqueda de información sobre los procesos que se seguirán ante la autoridad; 2) costos psicológicos, que incluyen el estigma de participar en un programa público con percepciones negativas, la sensación de pérdida de autonomía en la interacción con el Estado o el estrés de lidiar con el proceso administrativo; y 3) costos de cumplimiento, que son las cargas de seguir las reglas y requisitos administrativos.

Dentro de sus reflexiones, Moynihan et al. (2014) enlistan algunos sesgos cognitivos que los individuos tienden a presentar: en el riesgo y la probabilidad, lo que altera su voluntad de superar las cargas administrativas; al sobrevalorar el *statu quo* de su situación; y sesgos en la planificación temporal que les hacen tender a valorar más el presente que el futuro. En la relación ambivalente que representa el proceso de denuncia, estos sesgos pueden ser identificados tanto en la ciudadanía denunciante como en las personas servidoras públicas.

Heinrich (2016) citando a Kahn, Katz y Gutek (1976), señala que otra fuente de cargas administrativas puede ser la información que se transmite de personas ajenas a la organización gubernamental, afectando las decisiones individuales en las interacciones con el gobierno.

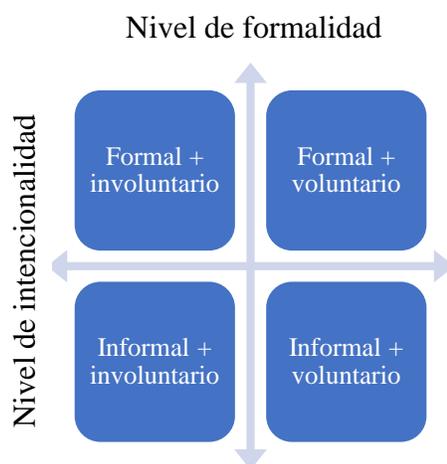
A diferencia del trabajo de Moynihan et al. (2014), Rik Peeters (2020) se aboca en comprender los orígenes organizacionales de las cargas administrativas, en una perspectiva más economicista. De los estudios de cargas administrativas, Peeters (2020)

identifica dos tipos principales de explicaciones a los orígenes organizacionales de las cargas administrativas: como una consecuencia de una ‘negligencia benigna’ y como resultado de las ‘políticas ocultas’.

Mientras que la negligencia benigna implica una falla en la identificación de prácticas que pueden causar cargas a la ciudadanía, las políticas ocultas atienden a una voluntad expresa en los implementadores de la política por desviarse de los objetivos planteados en ella.

Asimismo, Peeters (2020) presenta un esquema en el cual se pueden clasificar los orígenes organizacionales de las cargas administrativas, en atención al nivel de formalidad e intencionalidad que se tenga:

Figura 1. Clasificación de cargas administrativas según su origen



Fuente: Peeters (2020).

A continuación, se explican y ejemplifican los cuatro orígenes organizacionales de las cargas administrativas, según el trabajo realizado por Peeters (2020):

1. Formales e involuntarios. Este tipo de orígenes se relaciona con diferentes elementos como el uso de tecnología de la información que, a la par de sus beneficios,

incrementa una estandarización y centralización que puede acarrear un sistema de exclusión automático a quienes no encajan en las categorías estandarizadas. Por su parte, el diseño formal de las políticas puede traer aparejadas fallas que tienen un impacto importante en el adecuado funcionamiento de la organización. La falta de capacidad estatal y los mecanismos internos disfuncionales pueden generar cargas administrativas.

2. Formales y voluntarios: se refiere a las diferentes formas deliberadas y planificadas de restricción y disuasión en el acceso a los derechos y servicios mediante el diseño de procedimientos y requisitos. Las cargas administrativas pueden ser consecuencia de un diseño intencionado por desalentar a la ciudadanía a acceder a la política, mediante dos vías: un margen burocrático para construir barreras a nivel de calle o la restricción al acceso a través de requisitos excesivos, o desfinanciado a las organizaciones para afectar su capacidad de actuar eficazmente.

3. Informales y voluntarias: son acciones no diseñadas pero que surgen en las prácticas organizacionales debido a conductas de incumplimiento o mecanismos para afrontar las condiciones de trabajo en los servidores a nivel de calle. Dentro de este tipo de acciones se puede incluir a la corrupción misma como una forma de barrera o mecanismo para lidiar con procedimientos complicados.

4. Informales e involuntarias. Estas acciones provienen de dos fuentes principales: las patologías burocráticas, producto de la auto referencialidad de las organizaciones; y los errores burocráticos, que pueden surgir de información incorrecta, pérdida de documentación, interpretaciones erróneas de información o reglas. Como consecuencia negativa del error burocrático pueden surgir cargas administrativas (en coincidencia, véase Nisar 2018, p. 113).

La investigación bibliográfica arroja que la reducción de cargas administrativas se da a partir de la reducción de los costos que les generan. Para ello, los formuladores de políticas públicas deben buscar los mínimos costos psicológicos y una interacción positiva con los sesgos cognitivos del individuo. Asimismo, se debe considerar que algunas cargas contribuyen a propósitos de legitimidad, por lo cual pudieran no ser eliminadas fácilmente (Moynihan et al., 2014). Sobre esto, Peeters (2020) concluye que las cargas no necesariamente son un problema para la burocracia en sí misma e, incluso, en ocasiones existen para proteger sus propios intereses.

Ahora bien, para fines de la presente investigación, las cargas administrativas son analizadas desde la esfera gubernamental. Burden et al. (2012) señalan que las cargas administrativas moldean las opiniones de los funcionarios hacia las políticas y las estructuras de gobernanza. Los sujetos con mayores cargas tienen más probabilidades de oponerse a políticas relacionadas que aumentarían su carga y, en cambio, apoyan la transferencia de tareas administrativas a otros niveles de gobierno (Burden et al., 2012).

Estas afirmaciones son de especial importancia para el objeto de estudio. Si la denuncia ciudadana se traduce en cargas administrativas para las personas servidoras públicas de las organizaciones gubernamentales competentes, surgirá -según la teoría- una resistencia a implementar políticas y acciones que promuevan la denuncia ciudadana de corrupción. Dicha resistencia puede ser observada tanto en el diseño formal de procedimientos de denuncia como en las reglas informales y actitudes del personal que labora en la organización ante la denuncia ciudadana.

Por último, para lidiar con las cargas administrativas, los sujetos emplean estrategias para intentar reducirlas, mismas que se basarán en el capital disponible de la persona. Masood y Nisar (2020) identifican que el sujeto posee cuatro tipos de capital: social,

económico, cultural y -como propuesta de los autores- administrativo. Este último es de especial relevancia para la presente investigación.

El ‘capital administrativo’ se define como "una explícita o tácita habilidad para entender las reglas burocráticas, procesos y conductas para obtener resultados favorables en los encuentros burocráticos" (Masood y Nisar, 2020, p. 11). Dicho capital se constituye por un conocimiento burocrático explícito: entendimiento de derechos legales, requisitos burocráticos oficiales y procedimientos; así como de un conocimiento burocrático implícito y tácito: conocimiento de la cultura burocrática, normas, rutinas y su idioma particular (Masood y Nisar, 2020).

Desde la perspectiva gubernamental, el capital administrativo de la persona denunciante puede significar una variación en las cargas administrativas que genera al funcionario. La percepción de la complejidad y cargas que genera una denuncia proveniente de autoridad, una de tipo ciudadano o una denuncia interna, puede variar en función de, entre otros elementos, la capacidad del denunciante para interactuar eficazmente en el procedimiento (el capital disponible).

3.4.Elementos del nuevo institucionalismo para el análisis de prácticas burocráticas  
Dada la formulación del problema en la presente investigación, centrado en prácticas institucionalizadas en los procesos de denuncias, en este apartado se retoman una serie de planteamientos de la teoría neo-institucional.

Las instituciones pueden ser definidas como “las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (North, 1993, p. 13). Constituyen “un marco en cuyo interior ocurre la interacción humana” (North, 1993, p. 14), mismo que se encuentra en un cambio permanente.

Al tratarse de limitaciones en la interacción humana, las instituciones no son individuales, sino que implican a grupos de personas. Para Peters (2003), las instituciones representan un “conjunto de interacciones pautadas que son predecibles según las relaciones específicas que existen entre los actores” (Peters, 2003, p. 36). Las instituciones actúan como marco regulatorio de las interacciones de individuos dentro de los grupos, permitiendo predecir las elecciones de los individuos ante los estímulos que produce la interacción.

North (1993) señala que la función principal de la institución es reducir las incertidumbres en la interacción humana, por lo cual son útiles para identificar y predecir conductas dentro de los grupos. Para Peters (2003), las instituciones ‘buenas’ deben ser capaces de hacer cumplir las reglamentaciones que establecen y restringir la maximización individual, cuando esto es colectivamente destructivo.

Para Jepperson (1999), las instituciones no son intrínsecas a la organización, sino que se configuran como una propiedad relativa que depende del contexto analítico en el que se analice el objeto que se considera institución, y puede depender de ciertos parámetros como los niveles de organización, alguna dimensión particular de una relación o la centralización dentro de un sistema (Jepperson, 1999).

En este sentido, la identificación de prácticas institucionalizadas en los procesos de denuncia implica un análisis del contexto específico de la organización gubernamental. Para ello, se requiere tomar en cuenta los modelos de organización y procedimientos con que cuentan, las cargas administrativas percibidas por los individuos de la organización y las estrategias implementadas para lidiar con estas cargas en el contexto específico.

Las instituciones pueden clasificarse como formales e informales (North, 1993). Las primeras se refieren a normas escritas, explícitamente dichas; las informales, por

su parte, son códigos de conducta subyacentes que complementan las reglas formales, que pueden consistir en “1) extensiones, interpretaciones y modificaciones de normas formales, 2) normas de conducta sancionadas socialmente y 3) normas de conducta aceptadas internamente” (North, 1993, p. 58).

Sobre la producción de instituciones, de acuerdo con North (1993) deben considerarse las limitaciones formales, que son expresadas a través de normas; y las limitaciones informales, transmitidas socialmente. Por su parte, Jepperson (1999) habla de la ‘institucionalización’ como un proceso para alcanzar el estado o propiedad que representa la institución. Esta institucionalización se identifica como opuesta a la ausencia de orden, de procesos reproductores y a otras formas de reproducción como la “acción” (Jepperson, 1999, p.200).

El ‘grado de institucionalización’ (Jepperson 1999) se identifica a partir de la vulnerabilidad de la institución a la intervención y a la consciencia de las personas respecto a la institución:

“si los miembros de una colectividad dan por hecho una institución porque no están conscientes de ésta y por tanto no la cuestionan (...) la institución será sin duda menos vulnerable al reto y la intervención y tendrá más probabilidad de permanecer institucionalizada” (Jepperson, 1999, p. 206).

Según Dimaggio y Powell (1999), en el nuevo institucionalismo, la institucionalización se puede identificar en las formas organizacionales, en los componentes estructurales y en las reglas al interior de la organización.

Bajo estos criterios, en los procedimientos de denuncia se pueden identificar instituciones formales e informales tanto en la estructura organizacional como en la respuesta de las personas ante las implicaciones de este procedimiento. Si la respuesta de la

organización gubernamental es reiterada y diferenciada debido al origen de la denuncia (ciudadana, de servicio público o interna), se estaría ante una práctica institucionalizada.

Asimismo, las estructuras y los diseños procedimentales de las diversas organizaciones pueden ser más una respuesta a una institución que una búsqueda del cumplimiento de objetivos. Ahora bien, la existencia de una institución pudiera, como se ha dicho anteriormente, responder a una necesidad de supervivencia de algún elemento en la organización gubernamental. En el problema de investigación identificado, la relevancia de la institución surge a partir de que esta constituye (o no lo hace) cargas administrativas que derivan en una desmotivación de la ciudadanía a presentar denuncias.

## 4. Apartado metodológico

### 4.1. Delimitación

El presente estudio aprovecha técnicas complementarias en las que se tiene como objeto el análisis de los procedimientos de denuncia ciudadana de corrupción y los actores que intervienen en ellos. Se acota el estudio a la esfera de competencia del Gobierno del Estado de Sonora en el periodo 2015-2020, debido a las consideraciones siguientes:

- Aunque los municipios cuentan con un Órgano de Control y Evaluación Gubernamental con competencia para recibir denuncias, no se incluyen en el estudio por razones prácticas. Se considera un alto grado de dificultad para acceder a los 72 municipios por cuestiones de distancia, problemas de seguridad en algunas regiones y, principalmente, porque difícilmente se podrían analizar las 72 organizaciones en el tiempo planeado para esta investigación. Tampoco se consideran las autoridades federales con sede en Sonora que cuenten con órganos internos de control con competencia para recibir denuncias por hechos relacionados con corrupción.
- El periodo seleccionado (2015-2020) atiende a diversos eventos: 1) el Gobierno del Estado actual entró en funciones en septiembre de 2015; 2) la Fiscalía Especializada Anticorrupción se creó a finales del año 2015 por lo que, si se analiza información de años anteriores, se tendría que incluir como fuente a la Fiscalía General de Justicia del Estado, lo cual aumenta la carga de trabajo; 3) en el año 2015 surge el Sistema Nacional Anticorrupción y, posteriormente en 2017, el Sistema Estatal Anticorrupción de Sonora, lo cual impactó en el funcionamiento de las políticas públicas de control de la corrupción.
- Al acotarse la investigación a los procedimientos de denuncia de corrupción, los sujetos de estudio son los actores de las organizaciones gubernamentales con competencia

para recibir y tramitar denuncias que intervienen en dichos procedimientos. Dichas organizaciones son la Fiscalía Especializada Anticorrupción, la Secretaría de la Contraloría General del Estado, la Visitaduría Judicial y Contraloría del Poder Judicial del Estado, Contraloría Interna del Congreso del Estado, y los Órganos Internos de Control de los entes autónomos de la entidad (9 entes autónomos).

Como ha quedado expuesto en el apartado introductorio del presente trabajo, la hipótesis de trabajo es que las cargas administrativas de las organizaciones gubernamentales durante los procesos de denuncia y su tratamiento posterior complejizan el acceso a la justicia en materia de corrupción, generando en percepciones negativas en la ciudadanía sobre la eficiencia de dichas organizaciones que resulta en una inhibición de la presentación de denuncias.

#### 4.2. Técnicas de recolección de datos

Se realizaron 15 solicitudes de información a los diferentes entes públicos sujetos a estudio.

En la tabla siguiente se muestra el listado de entes y la cantidad de solicitudes realizadas:

Tabla 3. Solicitudes de información realizadas

	Ente público	Solicitudes realizadas
Poder Ejecutivo	Secretaría de la Contraloría General del Estado	2
Poder Judicial	Poder Judicial del Estado de Sonora	2
Poder Legislativo	Congreso del Estado de Sonora	1
Entes autónomos*	Comisión Estatal de Derechos Humanos	1
	Fiscalía General de Justicia del Estado	2
	Instituto Estatal Electoral	1
	Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización	1
	Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales	1
	Tribunal de Justicia Administrativa	2
	Tribunal Estatal Electoral	1
	Universidad de Sonora	1

<b>TOTAL</b>	<b>15</b>
<p>*Entre los entes públicos autónomos existe el Consejo Ciudadano del Transporte, dispuesto en el artículo 111 bis de la Constitución local. Dicho ente se omitió de la presentación de solicitudes vía plataforma ya que previamente se había requerido información vía telefónica, advirtiendo una falta de estructura operativa relacionada al control interno. Fuente: elaboración propia.</p>	

Las solicitudes de información fueron dirigidas a las funciones de control interno, con particular interés en la captación y trámite de denuncias, según el ámbito competencial. En el caso del Poder Judicial del Estado de Sonora se presentaron dos solicitudes: la primera dirigida a Visitaduría Judicial y Contraloría, como la unidad con competencia en materia de control interno respecto a personas servidoras públicas de esta rama de poder; la segunda, relacionada a los asuntos penales ingresados en juzgados competentes, relacionadas a delitos por hechos de corrupción.

Asimismo, se advierte que la Fiscalía General de Justicia del Estado (FGJE) recibió dos solicitudes: una para obtener información sobre control interno, dirigida a su Órgano Interno de Control, y otra relacionada a las investigaciones por presuntos delitos por hechos de corrupción, misma que se dirige a la Fiscalía Especializada Anticorrupción.

En el mismo sentido, el Tribunal de Justicia Administrativa (TJA) recibió una solicitud dirigida a su Órgano Interno de Control y otra a la Sala Especializada en Materia Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas (SEMARA).

De forma general, se solicitó que la información se clasifique de forma anual desde 2017 a 2021, teniendo en este último año como límite el 30 de junio. Este criterio atiende a la vigencia de la Ley Estatal de Responsabilidades. Por otro lado, también se interpuso un recurso contra la Fiscalía General de Justicia del Estado, por la omisión de respuesta.

Posteriormente, se diseñaron guías de entrevistas semiestructuradas, dirigidas a las personas siguientes:

- Odracir Ricardo Espinoza Valdez, Fiscal Especializado Anticorrupción de Sonora (2015-2021);
- Miguel Ángel Murillo Aispuro, Secretario de la Contraloría General del Estado de Sonora (2015-2021);
- Irma Laura Murillo Lozoya, Presidenta del Comité de Participación Ciudadana y del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Sonora (2020-2021);
- Francisco Vargas Díaz, Fiscal adjunto de la Fiscalía Especializada Anticorrupción de Sonora;
- Miguel Humberto Encinas Nava, Director de Contraloría en la Visitaduría Judicial y Contraloría del Poder Judicial del Estado de Sonora;
- Ana Dolores Ocaño Almaraz, Agente de Ministerio Público Orientador en el área de Atención Temprana, de la Fiscalía Especializada Anticorrupción de Sonora;
- Hilda Cecilia Peñuñuri Castro, Titular del Órgano Interno de Control de la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Sonora;
- Dalia Navarro Olea, Titular del Órgano Interno de Control de la Secretaría de Educación y Cultura, y Servicios Educativos del Estado de Sonora.
- José Alejandro Lara López, Titular del Órgano Interno de Control de la Secretaría de Salud y Servicios de Salud del Estado de Sonora.

De las guías diseñadas, por cuestiones de agenda no se pudieron realizar las entrevistas a Miguel Ángel Murillo Aispuro, Dalia Navarro Olea y Miguel Humberto Encinas.

En el caso de los titulares de los órganos internos de control de Secretaría de Hacienda y Secretaría de Salud, fueron destituidos durante el periodo de la realización de entrevistas, por lo que se realizaron a las personas siguientes:

- María Mireya Marín Miranda, quien ejerce funciones de Subdirectora jurídica en el Órgano interno de control de Secretaría de Salud y Servicios de Salud del Estado de Sonora;
- Sergio Armando Antúnez Vásquez, encargado de despacho del Órgano interno de control de Secretaría de Hacienda; y Jesús Antonio Cantú Rojo, Jefe de departamento en el área jurídica del Órgano interno de control de Secretaría de Hacienda. Esta entrevista se realizó en conjunto.

Se seleccionaron como muestra los órganos internos de control de las secretarías de Hacienda, Educación y Salud, por ser los tres entes públicos con el mayor número de denuncias ciudadanas del total de órganos internos de control de la Administración Pública Estatal (en conjunto, representan el 61.8% de las denuncias ciudadanas recibidas); asimismo, en la Fiscalía Anticorrupción se buscó entrevista con el titular, con la persona responsable de la elaboración de manuales de procedimientos y organización (Fiscal adjunto), y la persona responsable de recabar denuncias (Agente de Ministerio Público Orientador).

A la par, se realizó un análisis de la parte conceptual y metodológica de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) de INEGI, identificando las principales categorías conceptuales que impactan en la medición de la cifra oculta. Asimismo, se realizó un comparativo histórico de los indicadores en materia de prevalencia, incidencia y percepción de la corrupción, así como de la cifra oculta de corrupción.

## **5. Análisis de la evidencia empírica**

### **5.1. Cifra oculta de corrupción en Sonora**

La fuente documentada de la cifra oculta de corrupción en Sonora se encuentra en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), de INEGI. Dicha encuesta se realiza de forma bienal desde el año 2011, contando con cinco ediciones a la fecha de realización de la presente investigación (2011, 2013, 2015, 2017 y 2019).

La ENCIG tiene por objetivo general

“obtener información que permita generar estimaciones con representatividad a nivel nacional y estatal sobre las experiencias, percepciones y evaluación de la población de 18 años y más en ciudades de 100 mil habitantes y más sobre los trámites y servicios que proporcionaron los diferentes ámbitos de gobierno durante 2019” (INEGI, 2021, p. 21).

Adicionalmente, la ENCIG plantea un segundo objetivo de “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” (INEGI, 2021, p. 21).

La ENCIG está dirigida a personas de 18 años cumplidos o más, que residen en viviendas particulares en ciudades de 100 mil habitantes y más, por lo cual su cobertura es a nivel urbano alto, por entidad federativa. En el caso de Sonora, en 2019 la ENCIG se aplicó en los municipios de Cajeme, Guaymas, Hermosillo, Navojoa, Nogales y San Luis Río Colorado, a 1,800 viviendas en total.

La cobertura temática de la encuesta incluye tres temas relacionados a corrupción: 1) Percepción de corrupción, que busca conocer la percepción de los habitantes

sobre la corrupción que existe en su entidad y los principales sectores e instituciones públicas y privadas; 2) Corrupción, que pretende identificar aquellas prácticas de corrupción que pueden derivar durante la realización de algún pago, trámite o solicitud de servicio; y 3) Corrupción general, donde se busca distinguir aquellos actos de corrupción que no se mencionaron en el punto 2.

Parte de los objetivos de la ENCIG tienen que ver con la medición de la confianza en las instituciones. Al respecto, su documento conceptual aclara que las encuestas que miden los contactos entre ciudadanía e instituciones gubernamentales son fundamentales para la medición de la confianza, entendiendo a esta última como un tipo de percepción construida con base en las experiencias y expectativas de cada individuo (INEGI, 2019).

Según el documento conceptual de la ENCIG, la denuncia forma parte de los mecanismos de participación ciudadana en la etapa de ejecución de las políticas públicas, pues la ciudadanía participa activamente en el seguimiento y monitoreo de la actividad gubernamental (INEGI, 2019, pp. 8-9).

Por otro lado, la misma ENCIG reconoce que la corrupción no puede ser medida directamente, por tratarse de un fenómeno oculto, siendo la percepción de corrupción una forma de estimación indirecta (INEGI, 2019). Lo anterior adquiere relevancia al momento de realizar análisis del fenómeno de la corrupción, ya que se requiere precisar si en la dimensión del fenómeno de corrupción que se está abordando es percepción, incidencia de la corrupción ilícita en algún evento o prevalencia de víctimas del fenómeno.

Sin embargo, del apartado conceptual de este instrumento estadístico se desprende una asociación de corrupción con el cohecho. La ENCIG señala la dificultad de medir la corrupción a partir de que tanto servidores públicos como ciudadanía participan del cohecho y adquieren complicidad en el hecho (INEGI, 2019, p. 16). Si bien, dicho supuesto

representa uno de muchos posibles que son asociados a la corrupción, sería impreciso - atendiendo a las definiciones presentadas en el apartado conceptual y en la normatividad nacional y local- reducir la corrupción al acto del cohecho. Esta postura ignora incluso los diferentes supuestos tipificados como cohecho en la legislación federal y local<sup>6</sup> donde el ofrecimiento unilateral se considera cohecho, sin que requiera la aceptación o recepción del beneficio.

Como anotación conceptual final, la ENCIG se enfoca en la medición de la corrupción por medio de percepciones y experiencias, reconociendo en estas últimas un reto metodológico ante los incentivos de la población para ocultar las experiencias de corrupción que enfrenta. Ante ello, la estrategia de la ENCIG es implementar la “perspectiva de víctima” (INEGI, 2019, p. 23), reduciendo el estigma de complicidad y ubicando a la persona encuestada como víctima de cohecho.

Ahora bien, de la ENCIG se pueden desprender, principalmente, los siguientes indicadores relacionados al tema de estudio:

1) Percepción de problemática. Mide la percepción sobre la existencia de problemas sociales en la entidad de la persona encuestada, permitiendo categorizar de mayor a menormente señalada.

En la gráfica 1 se puede apreciar que la corrupción ha figurado como uno de los tres problemas más señalados desde el año 2011 en Sonora. El problema más recurrente ha sido la inseguridad y delincuencia en todas las ediciones de la ENCIG. Asimismo, se

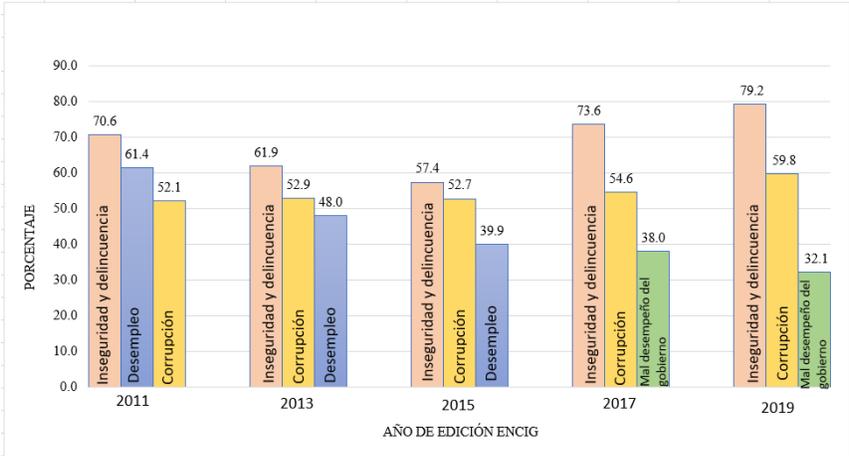
---

<sup>6</sup> El Código Penal Federal, en su artículo 222, incluye tres fracciones que describen las conductas que constituyen el delito de cohecho, donde se considera tanto el ofrecimiento, entrega o promesa, como a la solicitud y recepción, tanto de ciudadanía como de personas servidoras públicas. Por su parte, el artículo 185 del Código Penal para el Estado de Sonora fue redactado en el mismo sentido que la legislación federal, incluyendo la diversidad de supuestos ya mencionados (legislación vigente al día 2 de noviembre de 2021).

aprecia que en de la edición 2013 a la 2015, la corrupción desplazó al desempleo como problema más recurrente, y este último fue eliminado de los tres primeros lugares en el año 2017 y 2019. Destaca que el problema que suplió al desempleo en los tres primeros sitios fue el “Mal desempeño del gobierno”, mismo que puede vincularse con operación irregular de éste y tener una conexión con el fenómeno de la corrupción.

Asimismo, de 2011 a 2019 el porcentaje de personas que señaló a la corrupción como un problema presente en la entidad aumentó de 52.1% a 59.8%, lo que refleja una percepción creciente de la presencia del fenómeno en Sonora.

Gráfica 1. Evolución temporal de la percepción de problemas más importantes en Sonora



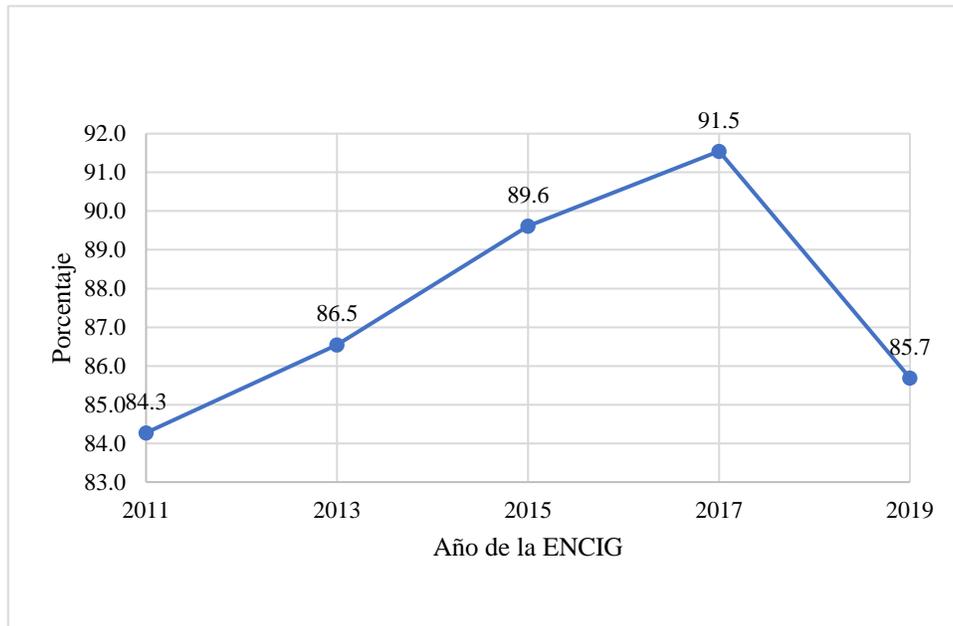
Fuente: elaboración propia a partir de ENCIG.

2) Percepción de frecuencia. Mide la percepción sobre la frecuencia con que ocurren las prácticas corruptas en la entidad. Para efectos de este análisis, se acumulan las categorías "Muy frecuente" y "Frecuente" para enunciarla como un solo valor de percepción de frecuencia de corrupción.

En el caso de Sonora, la percepción de corrupción mantuvo una tendencia creciente desde 2011 a 2017, año en cual alcanzó el valor máximo de 91.5%. Para la edición

2019 de la ENCIG, la percepción de frecuencia descendió casi a los mismos niveles que en 2011, siendo 85.7% de personas que indicaron a la corrupción como frecuente en Sonora.

Gráfica 2. Evolución temporal de la percepción de frecuencia de corrupción en Sonora



Fuente: elaboración propia a partir de ENCIG.

3) Incidencia de corrupción. Estima el número de casos de corrupción que se presentan entre la población mayor de 18 años, calculado en una tasa de 100 mil habitantes.

Este indicador se contempla en las ediciones 2017 y 2019 de la ENCIG. La tasa local en 2017 fue de 61,652 personas por cada cien mil habitantes, mientras que a nivel nacional se registró una tasa de 25,541 personas por cada cien mil habitantes. Aunque la diferencia entre el ámbito local y federal de este dato es importante, la ENCIG advierte que el coeficiente de variación hace que la precisión del dato se clasifique como moderada, por lo cual se recomienda su uso para apreciaciones cualitativas solamente.

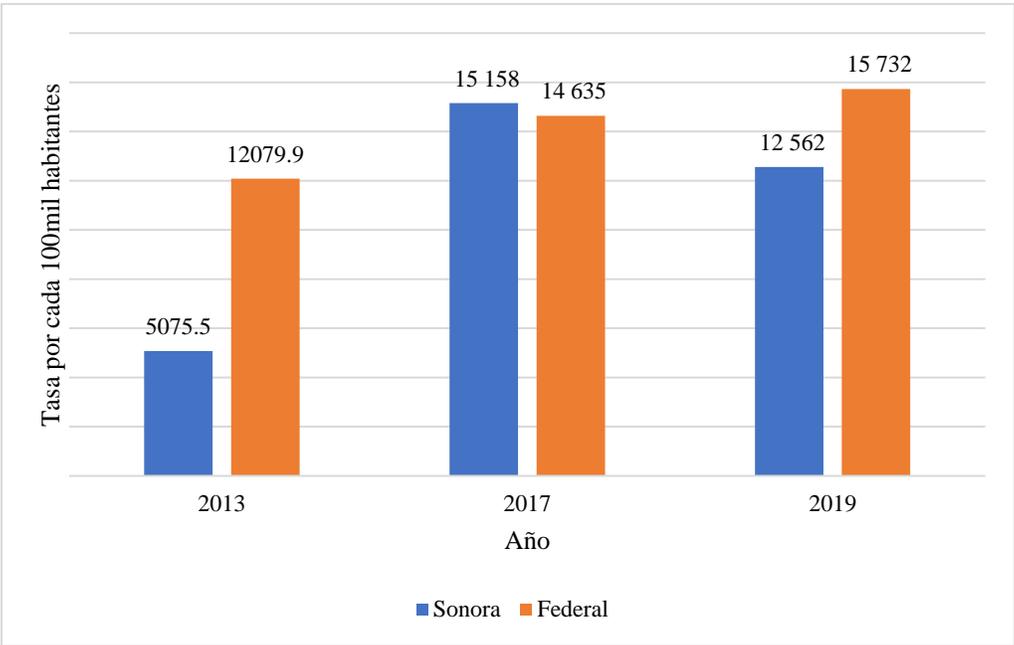
Para la edición 2019 de la ENCIG, la tasa de incidencia de corrupción local descendió a 24,221 personas por cada cien mil habitantes, inferior a la tasa de 30,456 personas por cada cien mil habitantes que se reportó en el ámbito federal.

4) Prevalencia de corrupción. Estima el número de víctimas de corrupción. Al respecto, conviene señalar que la pregunta realizada a las personas encuestadas refiere específicamente a la solicitud o insinuación de cohecho para agilizar, aprobar o evitar alguno de los procedimientos necesarios en la realización de un trámite o servicio.

En este sentido, hablar de ‘prevalencia de corrupción’ en términos de la ENCIG únicamente circunscribe al acto específico de cohecho o soborno, sin contemplar el resto de las conductas ilícitas que el derecho penal y administrativo sancionan como corrupción, así como aquellas que escapan a toda definición legal.

La prevalencia como tal no aparece en la edición 2015 de la ENCIG, por lo que se tienen los datos de 2013, 2017 y 2019. Se aprecia que este indicador se triplicó de 2013 a 2017, para luego descender en el año 2019. En la gráfica 3 se puede ver que la prevalencia de corrupción siguió un comportamiento similar al de la frecuencia de corrupción en la entidad.

Gráfica 3. Evolución temporal de prevalencia de corrupción



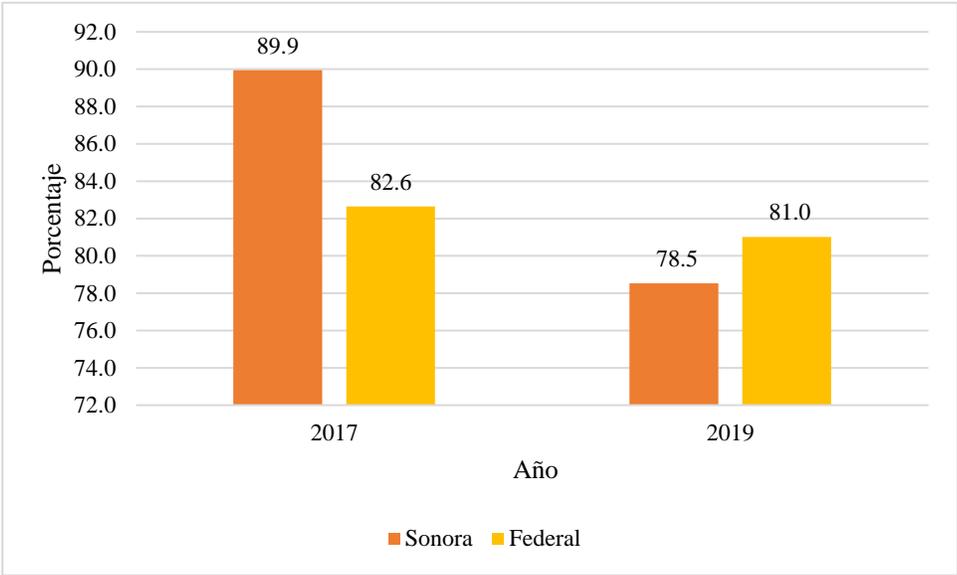
Fuente: elaboración propia a partir de ENCIG.

5) Condición de denuncia. Mide el número de personas que presentó o no una denuncia formal ante una autoridad, entre aquellas que se consideraron víctimas de un acto corrupto.

Este indicador deriva de la prevalencia de víctimas. Aunque, como se dijo, está acotado al fenómeno del cohecho, permite identificar la actitud de la ciudadanía con relación a la denuncia y, junto a los motivos para no denunciar, reflejan percepciones de confianza ciudadana en las autoridades.

La gráfica 4 permite apreciar la evolución de este indicador -la cifra oculta- en las ediciones 2017 y 2019 de la ENCIG (únicas en incluirlo), y comparar el ámbito local y federal. Se aclara que el porcentaje restante no necesariamente se traduce en cifra de personas que sí denunciaron, sino que contempla la opción “No sabe / no responde” y “No aplica”. Además, los coeficientes de variación de la respuesta de las personas que dijeron haber denunciado son superiores al 30%, por lo cual se recomienda utilizar el dato con fines cualitativos solamente.

Gráfica 4. Evolución temporal de víctimas de corrupción que no denunciaron



Fuente: elaboración propia a partir de ENCIG.

6) Motivo de la no denuncia. Mide los motivos más recurrentes para no presentar una denuncia ante autoridad, entre quienes se consideraron víctimas de corrupción y no denunciaron.

En el caso estatal y federal, el motivo más recurrente en la edición 2017 es “Porque es inútil, no le darían seguimiento a la denuncia”, seguido de “Por ser una pérdida de tiempo”. Una posible interpretación de estos motivos puede ser la falta de confianza en el actuar de las organizaciones competentes para investigar los actos de corrupción.

Tabla 4. Motivos por los cuales no se presentó denuncia ante autoridad (2017)

Motivo	Porcentaje	
	Sonora	Federal
Porque es inútil, no le darían seguimiento a la denuncia	22.8 %	26.4 %
Por ser una pérdida de tiempo	22.3 %	20.6 %
Porque la corrupción es una práctica muy común	12.0 %	13.6 %
Por falta de tiempo	10.8 %	9.8 %
Porque obtuvo un beneficio del pago o regalo	8.9 %	15.1 %
Otro motivo	8.2 %	2.0 %
Por miedo a represalias, incluso jurídicas	5.6 %	5.7 %
Porque no sabe ante quién tendría que denunciar	5.1 %	5.4 %
Porque dio dinero o regalos como señal de gratitud	0.7 %	1.2 %
Fuente: elaboración propia a partir de ENCIG 2017.		

De la tabla 5 se aprecia que, en el año 2019, los tres motivos más señalados a nivel estatal son los mismos que en la edición 2017, conservando el mismo orden. Las variaciones porcentuales de los tres motivos más señalados no son mayores a 2% en ningún caso, pero resalta que el “No sabe ante quién tendría que denunciar” pasó del octavo al cuarto sitio, de 2017 a 2019.

Tabla. 5 Motivos por los cuales no se presentó denuncia ante autoridad (2019)

Motivo	Porcentaje	
	Sonora	Federal
Porque es inútil, no le darían seguimiento a la denuncia	24.7 %	28.8 %
Por ser una pérdida de tiempo	22.2 %	18.6 %
Porque la corrupción es una práctica muy común	11.2 %	11.0 %
Porque no sabe ante quién tendría que denunciar	9.0 %	5.8 %
Por falta de tiempo	8.1 %	12.8 %
Otro motivo	5.4 %	3.4 %
Por miedo a represalias, incluso jurídicas	4.5 %	8.7 %
Porque obtuvo un beneficio del pago o regalo	2.9 %	9.2 %
Porque dio dinero o regalos como señal de gratitud	0.2 %	0.6 %
Fuente: ENCIG 2019.		

## 5.2.Eficiencia en la atención de denuncias

Esta sección se divide en cuatro subsecciones en las que se busca exponer información estadística del contexto local en materia de combate punitivo de la corrupción. Las secciones atienden el orden lógico de los respectivos procedimientos, según los marcos legales aplicables.

### 5.2.1. La denuncia de corrupción

La primera interrogante planteada atiende a la cantidad de denuncias ciudadanas de corrupción. En este punto, la mayor parte de los entes informaron el número de denuncias que han recibido por parte de la ciudadanía en sus órganos internos de control. Como se aprecia en la tabla 6, el número de denuncias recibidas por la Secretaría de la Contraloría es mayor al del resto de los entes.

Es importante aclarar que la información provista por la Secretaría de la Contraloría proviene de tres unidades administrativas distintas: la Coordinación Ejecutiva de Investigación de Faltas Administrativas, el Sistema de Denuncia Ciudadana del Estado de

Sonora (DECIDES) y la Coordinación General de Órganos Internos de Control, que informa sobre las denuncias recibidas por los órganos internos de control de los entes que componen el Poder Ejecutivo.

Tabla 6. Denuncias ciudadanas recibidas

	2017	2018	2019	2020	2021	<b>TOTAL/ ente</b>
Comisión Estatal de D.D.H.H.	0	2	2	2	0	<b>6</b>
Congreso del Estado	0	0	3	1	0	<b>4</b>
Fiscalía General de Justicia	N/A	1	9	3	1	<b>14</b>
Instituto Estatal Electoral	1	2	0	0	0	<b>3</b>
ISAF	N/R	0	1	0	0	<b>1</b>
ISTAI	0	0	0	0	0	<b>0</b>
Poder Judicial del Estado	2	11	11	11	8	<b>43</b>
Tribunal de Justicia Administrativa	0	0	0	1	0	<b>1</b>
Tribunal Estatal Electoral	0	0	0	0	0	<b>0</b>
Universidad de Sonora	0	0	0	0	1	<b>1</b>
Secretaría de la Contraloría	363	1138	956	928	528	<b>3913</b>
Coordinación Ejecutiva de Investigación de Faltas Administrativas.	49	176	173	111	50	559
Sistema DECIDES	178	461	367	310	200	1516
Coordinación General de OICs	136	501	416	507	278	1838
<b>TOTAL/año</b>	<b>366</b>	<b>1154</b>	<b>982</b>	<b>946</b>	<b>538</b>	<b>3986</b>
Fuente: elaboración propia.						

De la tabla 6 se desprende que el 98.17% de las denuncias ciudadanas recibidas de 2017 a junio de 2021 fueron captadas en la Secretaría de la Contraloría a través de las unidades competentes.

Asimismo, en el plano temporal se observa un incremento en el número de denuncias recibidas durante el año 2018 respecto al año anterior. Este hecho coincide con una serie de eventos como las elecciones federales, los cambios en las administraciones

públicas municipales de Sonora, la renovación del Congreso del Estado y el arranque de operaciones del Sistema Estatal Anticorrupción<sup>7</sup>.

Tabla 7. Relación de denuncias, según procedencia

	2017		2018		2019		2020		2021		TOTAL		% SP
	SP	C	SP	C	SP	C	SP	C	SP	C	SP	C	
Comisión Estatal de D.D.H.H.	0	0	3	2	2	2	5	2	1	0	11	6	64.71
Congreso del Estado	0	0	2	0	4	3	1	1	3	0	10	4	71.43
FGJE	-	-	2	1	15	9	5	3	2	1	24	14	63.16
Instituto Estatal Electoral	0	1	0	2	0	0	1	0	0	0	1	3	25.00
ISAF	-	-	0	0	2	1	6	0	4	0	12	1	92.31
ISTAI	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	3	0	100.0
Poder Judicial del Estado	6	2	11	11	4	11	4	11	7	8	32	43	42.67
Tribunal de Justicia Admva.	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0.0
Tribunal Estatal Electoral	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0
Universidad de Sonora	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0.0
TOTAL/año	7	3	19	16	28	26	22	18	17	10	93	73	

SP: Denuncias del servicio público  
C: Denuncias de la ciudadanía  
% SP: Porcentaje del total de denuncias provenientes de personas servidoras públicas.  
Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, los órganos internos de control reportaron el número de denuncias provenientes de servidores públicos del mismo ente público. En la tabla 7 se puede apreciar la cantidad de denuncias recibidas (166 en total, por los cuatro años y medio informados) y el porcentaje de denuncias procedentes del servicio público, respecto del total (% SP). Del total de denuncias, 56.02% corresponden a denuncias de personas servidoras públicas al interior de los entes públicos y el resto (43.98%) a ciudadanía que acudió a los órganos internos de control.

<sup>7</sup> Aunque las designaciones del Comité de Participación Ciudadana y el Comité Coordinador fueron en 2017, fue hasta 2018 que la Secretaría Ejecutiva se conformó e inició operaciones, auxiliando a las labores del Sistema Estatal Anticorrupción.

### *Denuncias ante la Fiscalía Especializada Anticorrupción*

Otra de las preguntas realizadas requirió a los entes públicos el número de denuncias que presentaron ante la Fiscalía Anticorrupción. Esto permite dimensionar la proporción de presuntos delitos por corrupción detectados por autoridades administrativas mediante auditorías o de la clasificación de hechos conocidos por medio de denuncias. En este punto, la Secretaría de la Contraloría informó haber presentado seis denuncias ante la Fiscalía Especializada Anticorrupción, y una más de la Universidad de Sonora (UNISON), dando un total de siete denuncias en cuatro años y medio.

La Fiscalía Especializada Anticorrupción informó el número de denuncias recibidas directamente, distinguiendo entre las procedentes e improcedentes (no se detallan los elementos que permitan esta clasificación). Desde su creación (2015), la Fiscalía en comento ha recibido un total de 995 denuncias, de las cuales 21 han sido improcedentes (15 denuncias ciudadanas, 3 anónimas y 3 de autoridad). Las procedentes acumulan un total de 974, siendo su mayoría (565) provenientes de autoridad.

En la tabla 8 se observa un incremento en el número de denuncias en los años 2016 y 2019, siendo ambos años siguientes a los cambios de administración estatal y municipales. También debe considerarse que la Fiscalía Especializada Anticorrupción fue creada con la llegada de la administración estatal 2015-2021, mediante reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado, que fueron publicadas el 28 de septiembre de 2015 en el Boletín Oficial del Estado.

Tabla 8. Denuncias procedentes recibidas en la Fiscalía Especializada Anticorrupción

Denunciante	Año							Total/ tipo
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Denuncia anónima	0	0	4	8	14	7	6	<b>39</b>
Denuncia ciudadana	48	116	28	49	61	42	26	<b>370</b>
Denuncia de autoridad	45	130	88	69	167	41	25	<b>565</b>
Total/año	<b>93</b>	<b>246</b>	<b>120</b>	<b>126</b>	<b>242</b>	<b>90</b>	<b>57</b>	<b>974</b>
Fuente: elaboración propia.								

### 5.2.2. Seguimiento de denuncias

Una vez recibida la denuncia, tanto los órganos internos de control como la Fiscalía Especializada Anticorrupción realizan su tramitación, según corresponda.

Por un lado, el procedimiento administrativo requiere de una labor de investigación inicial que realizará la Autoridad investigadora, misma que determinará la existencia de elementos suficientes en la investigación para calificar un hecho como presunta falta administrativa grave o no grave, y remitir el informe a la autoridad sustanciadora.

En el caso de la Fiscalía Especializada Anticorrupción, sus agentes de Ministerio Público deberán reunir los suficientes indicios para determinar la viabilidad de formular imputación ante autoridad judicial por los presuntos delitos que se investigan.

#### *Sustanciación de procedimientos administrativos*

Según la Ley Estatal de Responsabilidades para el Estado de Sonora, las investigaciones por presunta comisión de faltas administrativas pueden iniciar de tres formas: de oficio, por denuncias o derivado de auditorías. La autoridad investigadora deberá realizar las diligencias pertinentes para corroborar la existencia de actos u omisiones que presuntamente constituyan faltas administrativas. Posteriormente procederá a calificar el hecho como falta administrativa grave o no grave, según considere. Esta calificación se incluye en el Informe

de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA) y se presenta ante la autoridad sustanciadora para iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa.

La investigación de faltas administrativas puede concluir en dos resultados:

1) si no se encuentran elementos suficientes para demostrar la comisión de una falta administrativa y la presunta responsabilidad de un sujeto determinado, se emite un acuerdo de conclusión y archivo del expediente; 2) la inclusión de la calificación del hecho en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y su presentación ante la autoridad sustanciadora para iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa.

En este sentido, se preguntó a los entes públicos por la cantidad de IPRA remitidos a autoridad sustanciadora para iniciar el procedimiento de determinación de responsabilidad administrativa. La tabla 4 muestra el número de IPRA remitidos a autoridad sustanciadora, clasificados por año y ente público al que corresponden. En la tabla 9 se aprecia un incremento continuo durante en el número de IPRA a través del tiempo. Sin embargo, el 76.38% de los IPRA provienen de la Secretaría de la Contraloría General del Estado, destacando 82 IPRA en los primeros seis meses del año 2021.

Tabla 9. IPRA remitidos a autoridad sustanciadora

	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL/ente
Comisión Estatal de D.D.H.H.	0	5	4	7	1	<b>17</b>
Congreso del Estado	0	0	0	0	0	<b>0</b>
Secretaría de la Contraloría	2	1	6	19	82	<b>110</b>
Fiscalía General de Justicia	-	0	2	0	0	<b>2</b>
Instituto Estatal Electoral	0	0	0	0	0	<b>0</b>
ISAF	-	0	1	0	2	<b>3</b>
ISTAI	0	1	0	0	0	<b>1</b>
Poder Judicial del Estado	2	4	1	3	1	<b>11</b>
Tribunal de Justicia Administrativa	0	0	0	0	0	<b>0</b>
Tribunal Estatal Electoral	0	0	0	0	0	<b>0</b>
Universidad de Sonora	0	0	0	0	0	<b>0</b>
<b>TOTAL/año</b>	<b>4</b>	<b>11</b>	<b>14</b>	<b>29</b>	<b>86</b>	<b>144</b>
Fuente: elaboración propia.						

Al contrastar el número de IPRA con la cantidad de denuncias recibidas (ciudadanas y de personas servidoras públicas), resulta en la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) una igualdad, lo cual pudiera significar una eficiencia del 100% de IPRA formulados respecto a las denuncias recibidas, asumiendo que todas las investigaciones iniciaron por denuncia.

Los entes que presentaron IPRA ante autoridad sustanciadora, además de la CEDH, son el ISAF (3 IPRA), el ISTAI (1 IPRA), la FGJE (2 IPRA) y el Poder Judicial del Estado (PJE) (11 IPRA).

#### *Ejercicios de la acción penal en delitos de corrupción*

En el procedimiento penal las investigaciones inician por delito o querrela. Bajo el sistema de justicia penal que inició su vigencia nacional en 2015, el Ministerio Público tiene la obligación de iniciar los actos de investigación que considere, según corresponda a la información recibida por vía de denuncia o querrela. Posteriormente podrá optar por las siguientes alternativas: 1) ejercer su facultad de abstenerse de investigar, cuando los hechos no constituyeren un delito, se encuentre extinguida la acción penal o la responsabilidad del imputado; 2) el archivo temporal, cuando no encuentre antecedentes o datos suficientes para establecer líneas de investigación; 3) el no ejercicio de la acción penal, previa autorización, cuando detecte que se actualiza alguna causal de sobreseimiento; y 4) la aplicación de criterios de oportunidad, siempre que se hayan reparado o garantizado los daños causados a la víctima u ofendido.

En los casos en que se ejerza la acción penal, el Ministerio Público podrá formular imputación en la audiencia inicial del proceso penal, donde expondrá al imputado

el hecho que se le atribuye, la calificación jurídica preliminar, la fecha, lugar y modo de comisión, su forma de participación y el nombre de la persona que le acusa.

Respecto a esta etapa y a fin de analizar el destino de las denuncias penales por delitos de corrupción, se preguntó a la Fiscalía Especializada Anticorrupción por el número imputaciones formuladas ante la autoridad judicial respecto a los delitos por hechos de corrupción. En la tabla 10 se muestran los resultados de la solicitud:

Tabla 10. Ejercicio de la acción penal por delitos de corrupción

Resolución	Año							Total
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Ejercicio de la acción penal en carpetas de investigación	N/A	0	0	9	19	27	5	<b>60</b>
En el sistema tradicional	0	9	8	7	2	N/A	N/A	<b>26</b>
								<b>86</b>

N/A: No aplica. Años en que no se iniciaron investigaciones bajo ese sistema.

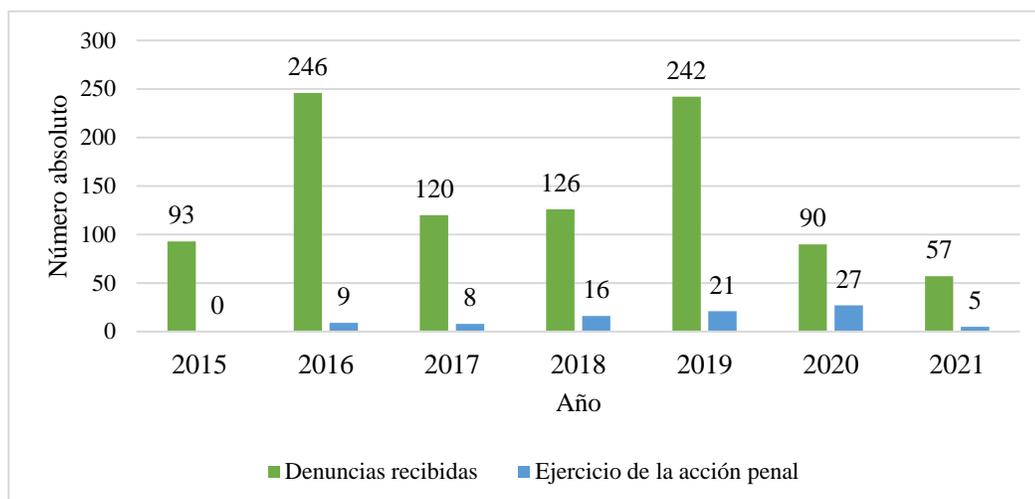
Fuente: Fiscalía Especializada Anticorrupción.

Es pertinente aclarar que la Fiscalía Especializada Anticorrupción llevó investigaciones bajo el sistema tradicional, por encontrarse en el proceso de transición al sistema penal acusatorio.

Como se aprecia en la tabla 10, se tiene un total de 86 asuntos que el Ministerio Público presentó a la autoridad judicial para avanzar en el proceso penal, producto de las investigaciones realizadas.

Además, conviene señalar que las investigaciones penales no necesariamente se desarrollan en el mismo año, siendo posible el no haber correspondencia entre las denuncias recibidas en un año y las imputaciones formuladas en el mismo. En la gráfica 5 se aprecia la relación entre el número de denuncias y el ejercicio de la acción penal a lo largo del tiempo.

Gráfica 5. Relación de denuncias y ejercicio de la acción penal, por año



Fuente: elaboración propia a partir de ENCIG.

### 5.2.3. Etapa final de las investigaciones por corrupción

Dependiendo de si se trata de faltas administrativas o delitos, las investigaciones realizadas tendrán destinos diversos. En el caso de las primeras, se llevarán a cabo los procedimientos de responsabilidad administrativa en la Secretaría de la Contraloría o los Órganos Internos de Control, o en el Tribunal de Justicia Administrativa a través de la Sala Especializada; en caso de no considerar la existencia de faltas administrativas, se emite un acuerdo de conclusión y archivo.

Los delitos, por su parte, serán siempre juzgados por el Poder Judicial mediante los Juzgados penales competentes. Cualquiera que sea el destino, la conclusión constará en una resolución de la autoridad competente, donde se condene o se absuelva de la responsabilidad a las personas señaladas por la presunta comisión del hecho ilícito.

En cuanto a acuerdos de conclusión y archivo, la Secretaría de la Contraloría informó 1,578 acuerdos emitidos entre las Coordinaciones Ejecutiva de Investigación de Faltas Administrativas y General de Órganos Internos de Control, de 2017 a junio de 2021.

De ellos, 545 (34.53% del total) fueron emitidos en los primeros seis meses del año 2021 y el resto se distribuyen en los años anteriores.

En el caso de las faltas administrativas no graves, se preguntó a los órganos internos de control por la cantidad de sanciones impuestas por la comisión de faltas administrativas no graves, es decir, los procedimientos seguidos por la autoridad resolutora del propio órgano, y de la Secretaría de la Contraloría. Los resultados se muestran:

Tabla 11. Sanciones impuestas por faltas administrativas no graves

	2017	2018	2019	2020	2021	<b>TOTAL/ ente</b>
Comisión Estatal de D.D.H.H.	0	0	0	0	0	<b>0</b>
Congreso del Estado	0	0	0	0	0	<b>0</b>
Fiscalía General de Justicia	0	0	0	0	0	<b>0</b>
Secretaría de la Contraloría	0	0	0	6	9	<b>15</b>
Instituto Estatal Electoral	0	0	0	0	0	<b>0</b>
ISAF	0	0	0	0	0	<b>0</b>
ISTAI	0	0	0	0	0	<b>0</b>
Poder Judicial del Estado	0	0	2	2	2	<b>6</b>
Tribunal de Justicia Administrativa	0	0	0	0	0	<b>0</b>
Tribunal Estatal Electoral	0	0	0	0	0	<b>0</b>
Universidad de Sonora	0	0	0	0	0	<b>0</b>
<b>TOTAL/año</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>21</b>
Fuente: elaboración propia.						

Como se aprecia en la tabla 11, dos entes públicos aplicaron sanciones por faltas administrativas, por lo cual se puede inferir que el resto o tiene investigaciones pendientes o solamente ha realizado investigaciones por faltas graves. En el caso de las 15 sanciones que aplicó la Secretaría de la Contraloría, se aclara que 14 de ellas corresponden al incumplimiento de la obligación de presentar la declaración patrimonial, de intereses y/o constancia de situación fiscal (declaración ‘3 de 3’).

Por otro lado, se solicitó a la SEMARA el número de procedimientos de responsabilidad administrativa que ingresaron y la cantidad de sentencias emitidas, así como el sentido del fallo. Al respecto, durante el periodo informado se recibieron 120 procedimientos en la Sala Especializada, identificándose un crecimiento de 2018 a 2019, que sigue la tendencia de las denuncias ciudadanas recibidas por los entes públicos examinados.

Tabla 12. Procedimiento en la Sala Especializada en Materia Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas (SEMARA)

	2017	2018	2019	2020	2021	<b>Total</b>
Procedimientos ingresados	0	6	43	53	18	<b>120</b>
Sentencias emitidas	0	0	31	5	9	<b>45</b>
Fuente: elaboración propia.						

Respecto a las resoluciones emitidas, se tiene un total de 45 resoluciones durante los años 2019, 2020 y la mitad del 2021, siendo el año con mayor actividad en este rubro el 2019. En este aspecto destaca la brecha entre los procedimientos ingresados y las sentencias emitidas en 2020, en una relación estimada de 10 a 1, mientras que 2019 manejó un 3 a 1, y en 2021 se tiene ya una tendencia 2 a 1. La SEMARA no informó el sentido de las resoluciones.

En materia penal, el Poder Judicial del Estado de Sonora reportó un total de 129 expedientes ingresados de 2016 a junio de 2021. En la tabla 13 se clasifican por tipo penal y el año de ingreso, siendo el abuso de autoridad el delito más frecuente (41 expedientes), seguido de peculado (37 expedientes). Destaca la ausencia de asuntos por los tipos penales de coalición, concusión, intimidación, enriquecimiento ilícito y delitos cometidos en la custodia o guarda de documentos.

En el plano temporal se distingue un incremento en asuntos ingresados durante el año 2020 que se diferencia del comportamiento de los tres años anteriores.

Tabla 13. Delitos ingresados al Poder Judicial del Estado de Sonora

Delito	2016	2017	2018	2019	2020	2021- junio	<b>Total/ delito</b>
Peculado	2	3	8	6	17	1	<b>37</b>
Abuso de autoridad	6	6	7	7	9	6	<b>41</b>
Tráfico de influencias	1	1	0	0	1	0	<b>3</b>
Ejercicio abusivo de funciones	2	0	2	1	4	1	<b>10</b>
Uso indebido de atribuciones y facultades	0	1	2	4	2	3	<b>12</b>
Ejercicio indebido y abandono del servicio público	4	2	2	1	1	0	<b>10</b>
Cohecho	3	3	1	2	1	2	<b>12</b>
Delitos contra la administración pública	2	2	0	0	0	0	<b>4</b>
<b>Total/año</b>	<b>20</b>	<b>18</b>	<b>22</b>	<b>21</b>	<b>35</b>	<b>13</b>	<b>129</b>
Fuente: elaboración propia.							

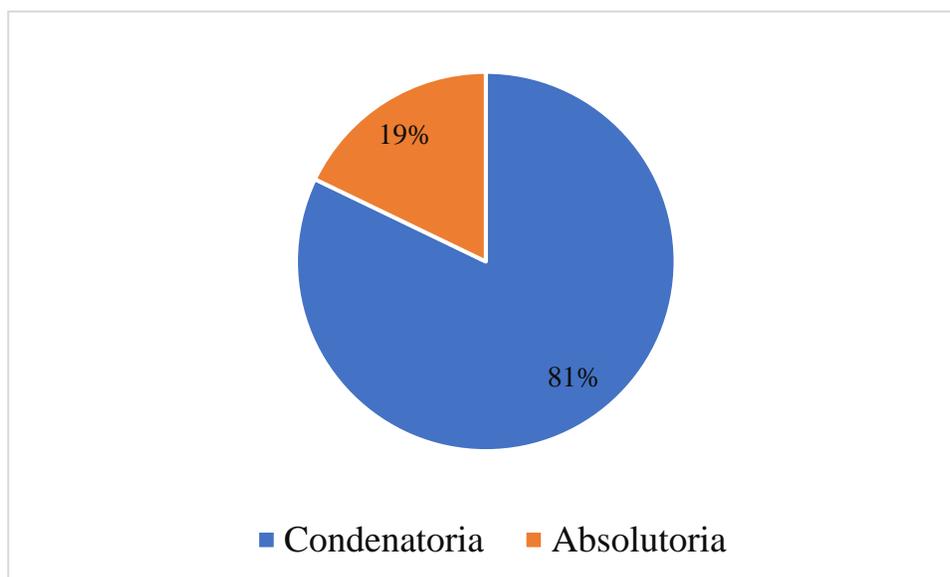
En el mismo rubro, el Poder Judicial del Estado informó un total de 223 personas inculpadas en los 129 expedientes ingresados, de 2016 a junio de 2021. La tabla 14 muestra la información clasificada por año, donde puede observarse que el número de expedientes se incrementa en 2020.

Tabla 14. Expedientes ingresados y cantidad de personas inculpadas por delitos de corrupción

	2016	2017	2018	2019	2020	2021- junio	<b>Total</b>
Expedientes ingresados	20	19	23	21	36	13	<b>129</b>
Personas inculpadas	26	35	42	43	55	22	<b>223</b>
Fuente: elaboración propia.							

Por último, en cuanto al sentido de las sentencias, el Poder Judicial del Estado informó el sentido de las 26 sentencias emitidas durante el periodo de informe, correspondiendo la mayoría a sentencias condenatorias (21 sentencias).

Gráfica 6. Sentido del fallo en las sentencias por corrupción (de 2016 a junio de 2021)



Fuente: elaboración propia a partir de ENCIG.

Si se considera el total de asuntos ingresados, se tiene que el 20.15% de los asuntos concluyen en sentencia. Este valor representa un 16.32% de sentencias condenatorias respecto al total de asuntos que ingresan para juzgamiento. En otros términos, hay menos de dos sentencias condenatorias por cada 10 asuntos presentados por el Ministerio Público a la autoridad judicial.

### 5.3. Estructura y capacidades organizacionales

Respecto a su estructura orgánica, se requirió a las organizaciones objeto de estudio, información relativa a la estructura orgánica de los Órganos Internos de Control y sobre la tramitación de denuncias.

Del diseño legal de las estructuras de control interno y combate a la corrupción se desprende que, para un óptimo funcionamiento, se requiere tener -al menos- dos personas fungiendo en cada Órgano Interno de Control: una con funciones de autoridad investigadora y otra con funciones de autoridad sustanciadora. En el caso de los entes públicos que

componen al Poder Ejecutivo, las funciones de sustanciación y resolución pueden ser desempeñadas por la Secretaría de la Contraloría General del Estado en las coordinaciones respectivas. A continuación, se describen las condiciones de cada ente público requerido sobre este tema en específico.

#### 5.3.1. Comisión Estatal de Derechos Humanos.

La CEDH informó no contar con manuales de procedimientos en el Órgano Interno de Control ya que este no cuenta con la estructura que establece la Ley Estatal de Responsabilidades, aclarando que “se aplica dicha normativa con los recursos y elementos con que se tiene”<sup>8</sup>.

La estructura orgánica de su Órgano Interno de Control se compone por tres plazas: titular del OIC, auditoría jurídica y auditoría administrativa; sin embargo, solamente se encuentran activas las plazas de titular del OIC y auditoría administrativa, siendo un total de dos personas servidoras públicas en el OIC de la CEDH. Asimismo, se aclara que la plaza de auditoría administrativa fue aprobada el mes de abril de 2021, tres meses antes de realizar la solicitud de información.

#### 5.3.2 Congreso del Estado de Sonora

El Congreso del Estado de Sonora cuenta con una Contraloría Interna, donde se realizan las funciones del OIC. Dicha contraloría alberga una Dirección General de Normatividad y Procedimientos Administrativos, donde se ubican las autoridades investigadora y sustanciadora.

---

<sup>8</sup> Punto 6 del Memorandum NO. OIC-007/2021, respuesta a la solicitud de información realizada.

A la fecha de respuesta, existían cinco plazas activas en la Dirección General de Normatividad y Procedimientos Administrativos: una de dirección general, una de autoridad investigadora, una de autoridad sustanciadora y dos de auxiliar de control de documentos y registros, y de normatividad y procedimientos administrativos. Las plazas activas y la distribución de su estructura le hacen cumplir con las disposiciones de la Ley Estatal de Responsabilidades.

Asimismo, la Contraloría Interna informó contar manuales de procedimientos tanto de la Dirección General de Normatividad y Procedimientos Administrativos como de la Dirección General de Evaluación y Auditoría.

En el caso del Manual de Procedimientos de la Dirección General de Normatividad y Procedimientos Administrativos, la fecha de actualización es del 13 de octubre de 2017. En él se incluyen los procedimientos de quejas, denuncias y sugerencias, y el procedimiento de responsabilidades administrativas.

En cuanto al procedimiento de quejas, denuncias y sugerencias, la fecha de elaboración data de septiembre de 2008. Se define a la denuncia como

“el medio a través del cual, un Servidor Público del Congreso del Estado o de cualquiera de los otros dos poderes o un ciudadano, cumple con la obligación de informar al Órgano Disciplinario del Congreso de actos u omisiones realizados por otro(s) servidor(es) público(s), pertenecientes a este Poder Legislativo y que sean contrarios a las normas y principios que rigen la función pública” (Manual de Procedimientos de la Dirección General de Normatividad y Procedimientos Administrativos, p. 10).

La denuncia es diferenciada de la queja, en definición, por dos elementos principales: la queja es planteada como una manifestación de voluntad y no como el cumplimiento de una

obligación; y la queja refiere a actos u omisiones que son contrarios a las normas y principios que rigen la administración pública y que representan una afectación directa a los derechos o intereses como gobernado que la persona quejosa tiene, mientras que la denuncia se presenta contra actos u omisiones contrarios a normas y principios que rigen la función pública.

El manual de procedimientos describe los productos esperados y define el seguimiento que debe darse a una denuncia. Identifica el público al que se dirige el procedimiento (servidores públicos, ciudadanía e integrantes de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política). No se contempla en el procedimiento para turnar o presentar denuncias ante el Ministerio Público por delitos cometidos por personas servidoras públicas del Poder Legislativo.

### 5.3.3 Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana

El Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana cuenta con un OIC conformado por cuatro plazas activas y cero plazas vacantes. De su organigrama se advierte la existencia de una persona Titular del Órgano Interno de Control, una persona titular de la Unidad Técnica de Investigación, una persona titular de la Unidad Técnica de Sustanciación y una persona con carácter de Auditor. Dicha organización da cumplimiento a lo establecido en la Ley Estatal de Responsabilidades.

Por otro lado, se advierte de sus manuales de procedimientos que ninguno contempla la recepción y trámite de denuncias. Los procedimientos contemplados se abocan a las facultades de auditoría del OIC sobre el Instituto Estatal Electoral, los actos de entrega-recepción y a la actualización del padrón de personas servidoras públicas obligadas a declarar (sin contemplarse los procedimientos de sanción, en caso de incumplimientos). La única

mención que se hace sobre quejas y denuncias se ubica en las políticas para la integración del Programa Anual de Auditoría, que contemplan como criterio de selección de auditorías las quejas y denuncias recibidas.

#### 5.3.4 Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización

El OIC del ISAF se conforma por 13 plazas activas y ninguna vacante. Se distribuyen de la manera siguiente: dos plazas en la oficina del titular del OIC, seis plazas en la Dirección de Control y Auditoría, tres plazas en la Dirección de la Unidad de Administración, una plaza en la Unidad de Investigación y una plaza en la Unidad de Sustanciación. Se cumple con los requisitos de la Ley Estatal de Responsabilidades respecto a la investigación y sustanciación de faltas administrativas.

El manual de procedimientos del OIC incluye seis procesos, de los cuales uno se denomina “Investigación y atención de quejas, denuncias y faltas administrativas”. Dentro de dicho proceso se contempla el procedimiento de “Atención a quejas y denuncias”, mismo que se realiza en su totalidad por la persona titular de la Unidad Investigadora.

El procedimiento de denuncia se compone de siete actividades, cuenta con un diagrama de flujo y un formato de denuncia. Este último requiere a la persona denunciante su nombre; la queja, denuncia o reconocimiento a realizar; funcionario (a) o puesto a denunciar; datos de contacto que señalan correo electrónico y teléfono, este último como opcional.

Entre las políticas de operación se indica que las quejas pueden presentarse por buzón, de forma presencial, por teléfono o correo electrónico oficial. Toda queja o denuncia deberá registrarse en el libro de gobierno que se lleve para ello, y se abrirá un expediente con folio individualizado de identificación. La persona denunciante deberá ser

notificada de la recepción de su queja o denuncia en un término no mayor a siete días hábiles a partir de la recepción de esta ante el OIC.

#### 5.3.5 Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ISTAI).

En OIC del ISTAI cuenta con dos plazas activas y cero vacantes: titular de contraloría interna y un auxiliar. Para poder dar cumplimiento a las disposiciones de la Ley Estatal de Responsabilidades, se auxilian del secretario técnico del ISTAI para que ejerza la función de autoridad sustanciadora. La función resolutoria la ejerce el Pleno del Instituto, a propuesta de resolución presentada por la persona titular del OIC.

Respecto a la normatividad interna que regule los procedimientos de denuncia, el ISTAI entregó el “Programa de Trabajo de la Contraloría Interna para el periodo enero-diciembre 2020”. Dicho programa atiende a la petición de información sobre manuales y reglamentos vigentes, haciendo la precisión que, en una consulta posterior vía correo electrónico, confirmaron que el programa diseñado para 2020 continúa vigente al momento de la respuesta (agosto de 2021).

En dicho programa se señala que entre las atribuciones del sistema de control está la atención de quejas, denuncias y elaboración del proyecto de resolución (de faltas administrativas). Entre las actividades programadas se encuentra una titulada “Quejas, denuncias y determinación de responsabilidades administrativas”. Esta actividad señala como objetivo “poner al alcance de la población los medios para que se presenten quejas y denuncias por la actuación indebida de los servidores del Instituto en el cumplimiento de su función” (Programa de Trabajo de la Contraloría Interna para el periodo enero-diciembre 2020, p. 4).

No establece procedimientos concretos, diagramas de flujo, listado de actividades ni autoridad responsable. Únicamente dispone que cuando a través de quejas y denuncias se detecten conductas indebidas o acciones irregulares, se iniciará el procedimiento administrativo correspondiente.

### 5.3.6 Poder Judicial del Estado de Sonora

La Visitaduría Judicial y Contraloría, que funge como órgano interno de control del Poder Judicial, se conforma por un total de 23 plazas activas y cero vacantes. Aunque el organigrama no especifica la designación de autoridades investigadoras y sustanciadoras, sí se localizan 11 plazas dependientes de la Dirección General de Contraloría, por lo que se infiere que sí es materialmente posible contar con la estructura que requiere la Ley Estatal de Responsabilidades. En los acercamientos que hubo con este ente público para solicitar entrevista con el titular, se advirtió la creación (en septiembre de 2021) de una Unidad de Faltas Administrativas, jerárquicamente dependiente del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, mediante su Comisión de Disciplina. No se pudieron obtener más detalles de la composición de esta unidad.

Por otro lado, el Manual de Procedimientos de la Visitaduría Judicial y Contraloría contempla dos procedimientos relacionados a la denuncia: uno referente a las personas omisas en la presentación de declaración de situación patrimonial y otro denominado “Procedimiento administrativo de responsabilidad”.

El procedimiento administrativo de responsabilidad tiene como objetivo tramitar las quejas o denuncias en contra de los servidores públicos del Poder Judicial del Estado y, en su caso, aplicar las sanciones que correspondan. Dicho procedimiento se

desarrolla en la Dirección General de Contraloría, y abarca desde la recepción de la queja o denuncia hasta la sanción.

Este procedimiento fue elaborado el día 27 de junio de 2005, y no cuenta con las actualizaciones acordes a la Ley Estatal de Responsabilidades. En él se señala un procedimiento administrativo diverso al vigente en la ley, por lo cual es de imposible aplicación. Sin embargo, el manual cuenta con actividades definidas, autoridades responsables, productos esperados y diagrama de flujo.

### 5.3.7 Tribunal de Justicia Administrativa

El Tribunal de Justicia Administrativa informó que únicamente cuenta con la plaza de titular del OIC. Asimismo, señalaron no contar con presupuesto suficiente para la conformación de esta área, por lo que no existen plazas vacantes adicionales a la de titular, siendo éste apoyado para el ejercicio de sus funciones por el personal de la Sala Superior adscrito a Presidencia del TJA.

Tampoco cuenta con organigrama ni manuales de procedimientos, e informó que el OIC se rige por los artículos 47 y 48 del Reglamento Interior de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa, y por la Ley Estatal de Responsabilidades. En dicha normativa se establece que el OIC contará con una Coordinación de Quejas y Denuncias, para la investigación de hechos denunciados o producto de auditorías, que puedan constituir faltas administrativas; una Coordinación de Responsabilidades Administrativas, que se encargará de la sustanciación y resolución de faltas administrativas, conforme a la Ley Estatal de Responsabilidades; y una Coordinación de Auditoría, que verificará el cumplimiento de los lineamientos en materia de contabilidad y auditoría, y dará seguimiento a las observaciones del ISAF.

### 5.3.8 Tribunal Estatal Electoral

El OIC del Tribunal Estatal Electoral se conforma de tres plazas activas y cero vacantes. Dichas plazas se distribuyen entre titular del OIC, titular de la Unidad de investigación y titular de la Unidad de sustanciación, por lo cual se cumple con la estructura que requiere la Ley Estatal de Responsabilidades.

Respecto a la normatividad interna que rige al OIC, el Tribunal señaló el Programa Anual de Auditorías 2021 y refirió a la Ley Estatal de Responsabilidades, pero no se identifica en dicho programa algún procedimiento relacionado a la recepción y trámite de denuncias, así como la atención a los procedimientos de responsabilidad administrativa.

### 5.3.9 Universidad de Sonora

La Universidad de Sonora informó que las funciones de OIC son realizadas por el Auditor Interno, quien es la autoridad competente para aplicar el Reglamento de Responsabilidades Administrativas de la Universidad de Sonora, vigente desde el 1° de mayo de 2020. Asimismo, se indica que el auditor interno contará con tres áreas especializadas: una investigadora de posibles faltas administrativas, otra sustanciadora del procedimiento administrativo y otra resolutora del propio procedimiento. La Auditoría Interna cuenta con nueve plazas activas, dos vacantes y una plaza activa para personal sindicalizado, distribuidas en sus diversas áreas. No se señala ningún funcionario asignado al Área Especializada de Resolución.

Asimismo, la Universidad de Sonora informó que no cuentan con manuales de procedimientos actualizados, pues el manual existente data del año 2014 y se está trabajando en la actualización del mismo acorde al nuevo marco legal.

### 5.3.10 Secretaría de la Contraloría General del Estado

Existen un total de 48 órganos internos de control en las entidades y dependencias que componen el Poder Ejecutivo del Estado, según informó la Secretaría de la Contraloría General. De ellos, 10 OIC cuentan con una sola persona en su estructura; 12 tienen dos personas en su estructura; seis OIC cuentan con tres personas y el resto (20 OIC) tienen cuatro o más personas en su órgano interno de control.

En el caso de estos OIC con estructura insuficiente para ejercer de forma autónoma todas las funciones relacionadas a la investigación de presuntas faltas administrativas y el procedimiento de responsabilidad administrativa, pueden remitir las investigaciones a Secretaría de la Contraloría, mediante la Coordinación Ejecutiva de Investigación de Faltas Administrativas o la Coordinación Ejecutiva de Sustanciación y Resolución de Responsabilidades y Situación Patrimonial. Esta última también puede atraer la sustanciación y resolución de los procedimientos de responsabilidad administrativa que sean competencia de los OIC, por instrucciones de la persona titular de la Secretaría de la Contraloría. En la tabla 15 se muestran los OIC y el número de personas servidoras públicas que le componen:

Tabla 15. Estructura de los OIC del Poder Ejecutivo

OIC	Número de Servidores Públicos	OIC	Número de Servidores Públicos
SEC/SEES	29	S. TRABAJO	2
COBACH	9	COVES	1
CONALEP	4	JCES	5
UES	6	ISIE	6
UTH	3	CECOP	4
CECYTES	5	CEA/FOOSI	7
ICATSON	3	SAGARHPA	6
ISEA	3	SIDUR	6
UNISIERRA	1	C3	1
CRESON	6	S. EJECUTIVO	2
UTPP	1	ISSPE	1

ISSSTESON	19
DIF SONORA	6
UTS	7
SSS	25
FIDESON	3
IBCEES	3
ISM	1
TELEMAX	2
CEDES/PROAES	4
COFETUR/APISON	2
CEDIS	1
IMPULSOR	2
RADIO SONORA	1
ISJ	1
CODESON	2
ISC	2
SEDESSON	2
S. ECONOMÍA	3

S. GOBIERNO	4
S. HACIENDA	8
S. CONSEJERÍA JURÍDICA	2
S. SEGURIDAD PÚBLICA	4
S. TÉCNICA Y ATN CIUDADANA	2
C. PROTECCIÓN CIVIL	2
S. CONTRALORÍA	2
SESEA	1
Total	222

Fuente: Secretaría de la Contraloría General del Estado,

En la tabla 16 se aprecia el acumulado total de respuestas de los OIC. Como puede verse, ninguno de los entes públicos reúne el total de elementos analizados con relación a su estructura y procedimientos de denuncia, siendo los puntajes más altos del Congreso del Estado y del ISAF. Sin embargo, el Congreso del Estado no ha actualizado su normatividad interna en la materia desde 2008 por lo que, aunque cumple con lo esperado, se encuentra obsoleto en el marco de la Ley Estatal de Responsabilidades.

En el extremo opuesto de cumplimiento, el ISTAI y el Tribunal de Justicia Administrativa carecen de estructura suficiente para ejercer sus funciones de OIC de forma autónoma, así como también carecen de manuales de procedimientos, lo cual permite inferir que los procesos de denuncia se dan en escenarios de mayor discrecionalidad en estos entes

Tabla 16. Acumulado de respuestas OIC

	A	B	C	D	E	F	G	TOTAL	H	I	J
Comisión Estatal de D.D.H.H.	0	0	0	0	0	0	1	1	-	2	1
Congreso del Estado	1	0	1	1	1	1	1	6	2008	5	0
Instituto Estatal Electoral	0	0	0	0	0	0	1	1	-	4	0
ISAF	1	1	1	1	1	0	1	6	-	13	0
ISTAI	0	0	0	0	0	0	0	0	-	2	0
Poder Judicial del Estado	1	0	1	1	0	0	1	4	2005	23	0
Tribunal de Justicia Administrativa	0	0	0	0	0	0	0	0	-	1	0
Tribunal Estatal Electoral	0	0	0	0	0	0	1	1	-	3	0
Universidad de Sonora	0	0	0	0	0	0	1	1	-	10	2
TOTAL	3	1	3	3	2	1	7				

Sí = 1; No = 2 (columnas A-G)

- A. ¿Contempla procedimiento específico de denuncia y su tratamiento?
- B. ¿Fue actualizado de 2017 en adelante?
- C. ¿Cuenta con diagrama de flujo?
- D. Relaciona actividades específicas con personal responsable
- E. Incluye formatos para presentación de denuncia
- F. Define y distingue los conceptos de denuncia y queja
- G. Estructura suficiente para OIC autónomo
- H. Año de elaboración/última actualización
- I. Número de plazas activas
- J. Número de plazas vacantes

Fuente: elaboración propia.

#### 5.4.La experiencia desde los actores gubernamentales clave.

En este apartado se analiza la experiencia de las y los servidores públicos, así como una perspectiva ciudadana, con relación a los procedimientos de denuncia y, particularmente, con las interacciones que se tienen con la ciudadanía en el marco de este evento. De las entrevistas realizadas se identifican algunos de los rasgos descriptivos de los encuentros entre ciudadanía y gobierno durante la denuncia, así como las experiencias e interpretaciones que la persona servidora pública realiza sobre dichos encuentros.

#### 5.4.1 ‘Denunciar es inútil, es una pérdida de tiempo’

El principal motivo expresado por la ciudadanía en la ENCIG 2019 para no denunciar la corrupción es que esto es inútil o que representa una pérdida de tiempo. Si bien, una interpretación de este motivo atiende a una percepción de desconfianza en las organizaciones competentes para investigar el hecho ilícito, la evidencia empírica muestra que no necesariamente es un procedimiento tardado.

Al respecto, los órganos internos de control analizados coincidieron en que los tiempos de denuncia son relativamente cortos. En primer lugar, las personas que acuden personalmente a denunciar en las instalaciones del OIC son, por mucho, menos que aquellas que realizan su denuncia por otro medio.

En el caso de las Secretarías de Hacienda y de Salud, así como Servicios de Salud del Estado, la mayoría de las denuncias recibidas son presentadas ante los buzones de quejas, denuncias y reconocimientos que se ubican en las unidades administrativas, ya sean agencias fiscales, oficinas del Instituto Catastral y Registral del Estado de Sonora (ICRESON), hospitales y clínicas de todo el estado. Este tipo de denuncia toma unos cuantos minutos, pues únicamente se debe realizar el llenado de un formato impreso y su posterior depósito en el buzón respectivo:

“Generalmente (*la presentación de denuncias*) son a través de los buzones, y les toma minutos, en lo que escriben, porque hay un formato específico para facilitarles la fecha de los hechos, de qué se trata la queja o la denuncia, etcétera. Le toma minutos, realmente aquí presencial no se da que vengan las personas hasta acá” (Marín, 2021).

La presencia de un buzón en el lugar de contacto con la autoridad facilita la presentación de denuncias, especialmente en aquellos lugares que se ubican a largas distancias de las oficinas

del órgano interno de control. Estos se ubican en la ciudad de Hermosillo, complicando la opción de acudir personalmente a realizar una denuncia directamente:

“Yo considero que no vienen porque existen los medios para poder presentar denuncias sin necesidad que se tomen la molestia de tener que venir de manera personal. Ahorita ya hay varios medios, o la tecnología nos ha permitido abrir la comunicación hacia los ciudadanos, yo considero que ese sería el motivo principal por el cual no tienen necesidad de venir personalmente” (Marín, 2021).

Para las personas que deciden acudir, el tiempo estimado es de media hora, al menos. Varía según la información que pueda proveerse y el tipo de denuncia que se desee presentar. En el caso de la Fiscalía Especializada Anticorrupción, las denuncias pueden extenderse, incluso, hasta tres horas:

“Depende de qué tan entendible esté la información que el ciudadano me proporcione. Muchas veces tardo un poquito más con ellos porque tengo que preguntarles el qué, cómo, cuándo, dónde, tratar de estructurar lo que ellos me manifiestan. Cuando es por escrito es muy rápido, es más sencillo. Cuando es por escrito tarda, cuando mucho, yo creo que 30 a 40 minutos en lo que se analiza. Si trae anexos se revisa que los anexos estén en concordancia” (Ocaño, 2021).

Sin embargo, se reconoce también que la extensión de la denuncia puede prolongarse en casos particulares. Por ejemplo, ciertos grupos poblacionales presentan más dificultad para exponer la información de los hechos que se denuncian, lo cual puede prolongar las entrevistas hasta, en ocasiones, cinco horas y media:

“Nos hemos percatado que los grupos más vulnerables, llámese núcleos ejidales o ejidatarios, personas de mayor edad, personas con una instrucción muy baja o que ya son ‘muy adultos’, se les complica más el exponer cuál es su queja, su denuncia, su hecho que les está afectando. Entonces, en esas

hemos llegado hasta cinco o cinco horas y media en poder recibirles su denuncia, y después canalizarlos. Por eso es muy variable el tiempo” (Vargas, 2021).

En cuanto a los requisitos, se identifica uniformidad en criterios de las y los servidores públicos competentes para recibir denuncias. No se requiere más que una identificación y la manifestación de indicios mínimos del hecho, y que éste corresponda a la competencia del ente ante el que se denuncia. En el caso de las denuncias anónimas, se aclara a la persona denunciante el carácter confidencial de la información recabada.

Quienes reciben las denuncias deberán identificar los indicios para la investigación, ya sea que fueran provistos por la persona denunciante o mediante entrevista durante su comparecencia, a fin de recabar una denuncia con mayor consistencia probatoria. En este sentido, en su interacción con el gobierno la persona que denuncia encuentra, cuando menos, orientación para una presentación correcta de la denuncia ante la instancia competente.

Por último, aunque los buzones son una herramienta útil como medio de presentación de denuncias, especialmente por su capacidad territorial, existe un elemento a considerar con este mecanismo: la periodicidad con que son revisados, pues a partir de este momento es cuando la denuncia es admitida formalmente por la autoridad.

Estas revisiones se encuentran limitadas principalmente por la distancia de los buzones a la ubicación del órgano interno de control, pues es éste quien tiene la facultad de abrirlos, con las formalidades que implica (levantamiento de acta circunstanciada en presencia de autoridad local de la unidad administrativa que alberga el buzón).

Las personas servidoras públicas que laboran en los órganos internos de control expresan la dificultad de ir periódicamente por estos buzones, pues implica la

comisión y traslado de una persona específicamente para eso, lo cual les obliga a distraerse de sus actividades cotidianas y acumular trabajo para momentos posteriores.

La apertura de buzones no está regulada. Los periodos en que deben abrirse han sido establecidos por los mismos servidores públicos y varían según las posibilidades materiales de la organización. Los tiempos aproximados van de entre un mes y medio, y tres meses; en algunos casos se realiza dos veces al año. Sin embargo, la publicidad del mecanismo denuncia señala que las quejas y denuncias son atendidas en periodos de alrededor de diez días.

Para una mejor cobertura territorial, los órganos internos de control se organizan por rutas, agrupando actividades pendientes y aprovechando los traslados para realizar dichas actividades en el municipio al que asisten, lo que incluye la apertura del buzón. El problema, señalan, no es la falta de recursos económicos, sino la falta de recurso humano para asignarle las labores en otros territorios:

“Tratamos de ir, en el 2019, por lo menos cada dos meses, cada mes y medio... ya dependía del titular, cómo miraba las cargas de trabajo (...) Si tú quieres poner personal que se dedique constantemente a hacer ese programa, ocupas por lo menos dos personas, un vehículo porque tendrías que ir... bueno, según la gobernadora, si tú vas a un buzón dice ‘cada diez días van a venir a revisar un buzón’. La gobernadora puede decir cada diez días, pero pues si no va a haber el personal y los recursos para que vayan cada diez días, imagínate...” (Cantú, 2021).

#### 5.4.2 Diferentes denuncias, procedimientos iguales

Dado que el procedimiento de denuncias tiene su base en la normatividad tanto penal como administrativa, los elementos mínimos que ésta debe incluir se encuentran claramente definidos. De esta forma, las denuncias que llegan a las organizaciones gubernamentales

siguen un mismo curso, con independencia de si ésta proviene de la ciudadanía o de algún servidor público.

Ante esto, el servidor público encuentra diferencias derivadas del perfil del denunciante. Sin embargo, no señalan que estas diferencias tengan un impacto en el procesamiento posterior o en las labores de investigación, sea penal o administrativa.

Por un lado, las denuncias que provienen de servidores públicos son, por lo general, más claras y con datos más específicos. Refieren a situaciones concretas al interior de la organización, con un impacto a la misma organización; suelen usar lenguaje más técnico y acompañarse de documentación anexa que soporta el dicho. Por otro lado, la ciudadanía denuncia hechos menos precisos pero que le generan una afectación directa, y rara vez presentan elementos de prueba que acompañen su dicho:

“... el procedimiento de investigación está marcado sin ninguna diferencia entre uno y otro, entonces las labores de investigación se deben hacer exactamente igual, independientemente de quién interponga la denuncia.

Estamos obligados a solicitar informes, solicitar documentación, de repente a lo mejor una denuncia muy específica nos obliga a definir la línea de investigación de manera más precisa y eso implica que tengamos que pedir mayores pruebas o investigar más a fondo, pero carga en sí misma no es” (Marín, 2021).

Por su parte, las denuncias anónimas sí implican carga adicional para la persona que las recibe. Esto debido a que, por su carácter de anonimato, el denunciante no deja medios para establecer un contacto posterior y, con ello, poder explicar o clarificar su dicho. Ante esta situación, el servidor público responsable se ve en la necesidad de recabar mayores datos y acudir a más fuentes de información.

### 5.4.3 ¿Qué se denuncia?

La ciudadanía, en su mayoría, acude a los buzones de denuncia o medios digitales a presentar quejas. Si bien, estos asuntos son tratados al igual que una denuncia por presunta responsabilidad administrativa, no pueden concluir en una determinación de responsabilidades administrativas, sino en la aplicación de medidas de mejora en la calidad del servicio público:

“Más o menos yo creo que el 80% es por un mal servicio. Dejémoslo en un mal servicio porque el Código de Ética maneja un ‘mal servicio’, que incluye prepotente, que no te trató a tiempo, que te atendió mal, muy dilatorio el servicio... a eso nos vamos a referir con ‘mal servicio’” (Cantú, 2021).

“Se señalan denuncias sobre que ‘hace mucho calor’ o que ‘estaba cerrada la farmacia’, o ‘el comportamiento de la persona que me atendió’... se inicia investigación y se manda pedir informe a la unidad a la que corresponde, y que se tomen medidas preventivas para que no vuelva a ocurrir ese hecho” (Marín, 2021).

La Fiscalía Anticorrupción, por su parte, trata recurrentemente con personas que intentan denunciar hechos que no son de su competencia, ya sea porque no constituyen un hecho criminal de corrupción o porque corresponden al ámbito federal. Además, se confunde la investigación penal de corrupción con los recursos que existen en otros procedimientos seguidos ante la Fiscalía General de Justicia del Estado.

Lo anterior le implica a la persona servidora pública un trabajo de sensibilización sobre la competencia de la organización y las posibilidades de trámite que tiene su denuncia, lo cual no siempre es aceptado a conformidad por la ciudadanía:

“Escuchan ‘fiscalía anticorrupción’ y quieren denunciar todo, cualquier hecho que ellos piensen que hay corrupción, entonces es difícil explicarles que es una fiscalía especializada y que investigamos ciertos tipos de delitos, del título

séptimo y octavo del código penal del estado, en el que estén relacionados servidores públicos... a veces me quieren denunciar hechos por particulares que no tienen nada que ver, entonces es un poco difícil tratar de explicarles porque a veces piensan que no los quieres atender o que no les quieres recibir” (Ocaño, 2021).

Además, las denuncias se incrementan en función de los procesos electorales y de transición de gobiernos. En los años 2016 y 2019, las denuncias penales ante la Fiscalía Anticorrupción presentan un incremento respecto a los otros años. Lo anterior, según el Exfiscal Anticorrupción, era producto de los cambios de administración en las diversas áreas y municipios, y de motivaciones políticas de las personas denunciantes:

“Eran autoridades, sí, pero también había partidos políticos, protagonistas de la política, que venían a presentar denuncia contra otros personajes, entre ellos mismos. Previo a las elecciones y posteriormente a las elecciones” (Espinoza, 2021).

#### 5.4.4 Carga laboral del servidor público

En el punto particular de cargas laborales, las y los servidores públicos mostraron opiniones diferenciadas. En los órganos internos de control las funciones se ven distribuidas entre los diferentes ámbitos de competencia que tienen dichos órganos y, de forma general, las mayores dificultades son encontradas en el ámbito de auditoría y fiscalización.

En el órgano interno de control se llevan, además de la investigación, sustanciación y resolución de procedimientos administrativos de responsabilidad, las labores de auditoría interna y externa, desarrollo administrativo y demás actividades de la administración pública. Para quienes ejercen todas estas funciones, la recepción e investigación de falta administrativas no es la función que genera más cargas, sino las actividades que surgen por motivo de las auditorías. En este caso, se señala, existen mayores

formalidades que en el procedimiento administrativo y es más específico el procedimiento que la auditoría.

Sobre la investigación de presuntas faltas administrativas, la etapa señalada como la que más trabajo genera es la de resolución, pues implica la revisión del expediente completo y una justificación de la determinación tomada, lo cual es extenso y conlleva a la separación de otras actividades que también son responsabilidad de la persona servidora pública:

“Precisamente estás haciendo un análisis de todo el expediente, vacías todas las pruebas, haces un análisis de por qué sí o por qué no procede, más que nada... eso te puede llevar dos o tres días, dependiendo del expediente. Yo tengo un expediente que tiene 3 mil fojas. Duré haciendo la resolución como cuatro días” (Cantú, 2021).

“No toda la documentación que te mandan te va a servir, pero igual la tienes que analizar, para cuando hagas el análisis especifiques dónde están las fojas. Más cuando son denuncias de auditoría que te presenta el ISAF: te mandan toda la auditoría, y realmente de toda la auditoría lo que te sirve es... (*señala con los dedos indicando que es poco*)” (Cantú, 2021).

En cuanto a la Fiscalía Especializada Anticorrupción, la agente del Ministerio Público Orientador encargada de recibir denuncias de todo tipo, no realiza actividades administrativas como los integrantes de un órgano interno de control. Sin embargo, las actividades que más le agobian son el trato con ciudadanos “desesperados”, que acuden a denunciar con actitud impaciente y llegan, incluso, a ser groseros con el personal:

“A veces vienen muy desesperados y se entiende que vengan a denunciar hechos que les causan mucho daño, y sí me ha tocado que, pues, o griten, o hablan de mala manera, groseros, y pues trato de entenderlos y decirles que estamos tratando de ayudar, que no se preocupen, que todo está bien” (Ocaño, 2021)

Asimismo, en la Fiscalía Anticorrupción las áreas que generan mayor carga de trabajo son la Fiscalía adjunta y las dos Agencias del Ministerio Público. En la Fiscalía adjunta se dictaminan las determinaciones que se realizan en las Agencias del Ministerio Público, relativas al ejercicio o no ejercicio de la acción penal, declaratoria de incompetencia, archivo de expedientes, reserva y acumulación.

En las Agencias de Ministerio Público se realizan las actividades propias de la integración de la carpeta de investigación, que incluye todos los actos de investigación. En estas agencias, la carga de trabajo se estima en 57.14 expedientes que, de manera simultánea, tiene a su cargo cada Agente de Ministerio Público. Se estima que, para una mejor atención, debieran ser 30 expedientes por cada persona:

“Iniciamos en 2016 con 92 plazas y ahorita tenemos alrededor de 60 plazas, en general. Te estoy hablando de todos los servidores públicos que integran a la Fiscalía. De éstas, todavía hubo reducción, te estoy hablando al mes de junio. A octubre ya 60 no los somos” (Vargas, 2021).

En la medida que se ha reducido el personal de la Fiscalía, se han acumulado carpetas de investigación entre el personal de las agencias. De hecho, ni siquiera tienen la estructura completa, que debiera ser 1 titular de agencia, 4 adjuntos, 4 auxiliares y 4 agentes ministeriales de investigación criminal.

#### 5.4.6 Diseño de procedimientos

Los procedimientos de denuncias fueron desarrollados en diferentes contextos, según la materia. En el caso de los órganos internos de control, los manuales fueron desarrollados por la Secretaría de la Contraloría General del Estado durante un proceso de adecuaciones normativas en el marco de la implementación de la Ley Estatal de Responsabilidades, misma que entró en vigor en el año 2017.

La elaboración de manuales de procedimientos se inició en 2018 y culminó al año siguiente, en 2019. Para ello, fueron consultadas las y los servidores públicos de la Coordinación General de Órganos Internos de Control, en un comité jurídico. En dichas reuniones, quienes realizaban en la práctica el procedimiento fueron exponiendo diferentes temas detectados en su experiencia, lo que incidió en las modificaciones que fueron sufriendo los manuales de procedimientos.

Al ser un esquema normativo totalmente nuevo, no existieron modelos previos y los manuales se construyeron “conforme a la práctica de los trámites” (Cantú, 2021). Para los servidores públicos entrevistados, el manual de procedimientos es una guía general, pero cada caso específico indica la ruta que se debe seguir en la investigación:

“Tú no puedes normar al 100% los procedimientos de investigación porque cada expediente te va dando la línea de investigación y te va dando a ti lo que vas a hacer. No hay un manual que te diga ‘si llegó esto, hay que hacer esto, y luego...’ no, prácticamente son guías” (Cantú, 2021).

Respecto a los formatos de denuncias que se utilizan en los buzones transparentes (que, como se dijo, corresponden a la mayoría de las denuncias recibidas), son un formato que funge como guía para que el ciudadano establezca los datos de su denuncia.

En el anexo 5 se muestra un ejemplo de los formatos que utiliza la Secretaría de Hacienda. En ellos, se ubica en primer lugar una encuesta de opinión sobre la atención recibida, disponibilidad del servidor público que atendió, tiempo de espera. Posteriormente se pregunta si desea presentar queja, denuncia, sugerencia o reconocimiento, pidiendo el nombre y cargo del servidor público y brindando un espacio de siete líneas para narrar los hechos. Al final, se solicitan datos de contacto para el seguimiento (nombre, domicilio, teléfono, credencial con que se identifica, municipio, fecha y hora de presentación).

En cuanto al diseño de procedimientos y organización de la Fiscalía Especializada Anticorrupción, se debe tomar en cuenta que esta fue la primera de su naturaleza en el país, en 2015. Al inicio de su existencia, la Fiscalía Especializada Anticorrupción tomó como modelo la estructura de la Fiscalía General de Justicia del Estado, intentando replicar una estructura que le permitiera funcionar como fiscalía autónoma, según el mandato constitucional.

A la par de la creación de la estructura se elaboraron los manuales de procedimientos, partiendo de las funciones que se tenían encomendadas en cada área. Aunque dichos manuales fueron aprobados formalmente hasta febrero de 2020, ya se ejercían en la práctica los procedimientos de la manera en que están diseñados. Las modificaciones se hicieron conforme la práctica lo requirió y atendiendo a las observaciones de la Oficialía Mayor de la Fiscalía General, que revisaba estos manuales. Desde su aprobación formal, no han tenido modificaciones.

El ‘Área de atención a la ciudadanía’ estaba contemplada desde el diseño de la Fiscalía, y posteriormente se transformó en el ‘Área de atención temprana’. Las funciones no variaron mucho, aunque actualmente se ha aumentado el personal de área para brindar un mejor servicio, por considerarse de especial relevancia por la naturaleza de sus funciones.

Sobre la utilidad de contar con manuales para regular el procedimiento de denuncias, el Fiscal adjunto señala que ha tenido un impacto positivo:

“Se les da mejor orientación e inclusive ha generado obtener mejores inicios de expedientes de investigación, han disminuido en cuanto a asuntos que no se requieren y que no son de nuestra competencia, se canalizan a las áreas (...) que son las competentes y que tienen que atender los asuntos. Se han iniciado los expedientes en que sí hay un elemento para iniciarlo conforme a las reglas del propio código nacional, sí ha impactado bastante” (Vargas, 2021).

Por último, las autoridades de la Fiscalía Especializada Anticorrupción señalaron que parte de las problemáticas que enfrentan en el curso de las investigaciones tienen que ver con la prescripción de los delitos. Este elemento hace que, por el simple transcurso del tiempo, la responsabilidad penal no pueda ser atribuida a un sujeto determinado. De una estimación aproximada, el Exfiscal Anticorrupción señaló que un 30% de las denuncias recibidas eran por delitos prescritos.

Asimismo, tanto el Fiscal adjunto como el Exfiscal Anticorrupción coincidieron en las limitaciones que representa el diseño constitucional de la Fiscalía Especializada Anticorrupción, pues el artículo 97 de la Constitución Política del Estado de Sonora establece que “los fiscales especializados en materia de delitos electorales y anticorrupción, ejercerán la acción penal, previo acuerdo y autorización del Fiscal General de Justicia del Estado” (artículo 97 de la CPES). Esto implica que, para ejercer acción penal sobre cualquier asunto, la Fiscalía Especializada Anticorrupción debe enviar previamente la carpeta de investigación a la Fiscal General y esperar a que remita la carpeta con su aprobación, complejizando esta etapa del procedimiento.

#### 5.4.7 Perspectiva ciudadana y confianza en las instituciones

Desde la perspectiva ciudadana, los procedimientos de denuncia pueden ser entendidos como algo complejo. La competencia por materia (penal o administrativa) es una distinción que pareciera no ser muy clara, incluso para las y los servidores públicos.

“Ahora con la tipología administrativa también, que hay peculado administrativo y hay peculado penal (...) había una confusión, ¿por qué no? muchas de las propias instituciones que son encargadas de auditar, de controlar y demás, presentaban en el ámbito penal. Es más, decían ‘lo voy a presentar en los dos’, ¡oye! pues es penal o es administrativo (...) se pudiera

dar la dualidad de la conducta, pero obedece a otros aspectos” (Espinoza, 2021).

En este sentido, el primer obstáculo que enfrenta la ciudadanía es la diversidad de mecanismos y organizaciones para presentar la denuncia. Es posible que, al intentar presentar una denuncia, la organización le oriente a otra diversa debido a su incompetencia para investigar los hechos que la persona denunciante quiere informar:

“Es muy dado que se equivoquen y traigan denuncias que son del ámbito federal, de la Fiscalía General de la República, que sí existe corrupción, pero son federales” (Ocaño, 2021).

Los mecanismos de denuncia trabajan de manera aislada, sin una coordinación entre diversas organizaciones que permita vincular y canalizar las denuncias de forma sencilla, si no es que inmediata. Los mecanismos de denuncia no funcionan como un sistema y no existen mecanismos de coordinación entre diversas organizaciones receptoras de denuncias.

Por ejemplo, presentar una denuncia de forma personal puede ser un proceso que implique acudir a tres o más organizaciones gubernamentales hasta encontrar la competente:

“La gente no tiene obligación de saber si es estatal, federal, municipal, autónomo (...) es muy complicado. Los sistemas de denuncia como tal no existen. Hay plataformas, hay correos, algunos tienes que ir personalmente, no te aceptan de otra manera, entonces la ventanilla para hacerlo, para encontrar dónde... hay gente que tiene que ir a cuatro partes para encontrar dónde hacer la denuncia. Eso es complicado” (Murillo, 2021).

Asimismo, aunque los requisitos para denunciar están descritos en la ley, existe la idea entre ciudadanía y servicio público que se debe ‘documentar’ una denuncia. Aunque las evidencias definitivamente pueden impactar en las posibilidades de éxito de una investigación, los datos

de prueba con que cuente la ciudadanía no deben ser un impedimento para que la denuncia sea recibida y atendida debidamente por la organización gubernamental.

El CNPP establece que la denuncia deberá contener una narración circunstanciada del hecho; por su parte, la Ley Estatal de Responsabilidades señala que deberá haber datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad administrativa por la comisión de faltas. El elemento ‘datos o indicios’ en la LER genera un marco de discrecionalidad para quien recibe la denuncia, pues no establece un rango mínimo de datos o indicios requeridos:

“Las áreas que reciben estas denuncias de corrupción tendrían que tener claro eso (*su obligación de investigar el hecho*), porque si no te presentan esos elementos entonces, bueno ‘no hay elementos’ y lo cierras, pero en realidad lo que tienes que hacer es investigar, la ciudadanía te está diciendo qué pasó, tú tienes que investigarlo, documentarlo y sancionarlo” (Murillo, 2021).

Asimismo, la denuncia presencial implica una inversión de mayor tiempo para la ciudadanía. Como se ha visto, la mayoría de las denuncias ocurren vía buzones o correo electrónico, y puede ser presentada en el sitio a donde acudió el ciudadano, de haber buzón, o desde el hogar o centro de trabajo:

“Pierdes toda la mañana para ir a cuatro partes diferentes hasta donde encuentras dónde es la denuncia. Se tendría que avanzar más en lo electrónico para que tuviera posibilidades de hacerlo” (Murillo, 2021).

Sobre la actitud de la ciudadanía, se identifica un miedo a las consecuencias, sean represalias o estigmas, que se traduce en recelo con la información personal que se proporciona. Ante ello, la denuncia anónima pudiera servir como elemento que brinde seguridad al denunciante, pero este mecanismo se ve mermado por la falta de éxito que las denuncias anónimas tienen. Como se ha mencionado anteriormente, la denuncia anónima elimina los canales de

comunicación con la organización gubernamental e impide, en ocasiones, un contacto posterior para clarificar, aumentar o profundizar en la información proporcionada en la denuncia.

Para quienes se encargan de recibir y tramitar denuncias, es el miedo un elemento importante para la persona denunciante. Incluso, expresamente lo manifiestan. Especialmente preocupa saber si la persona denunciada tendrá conocimiento de quién le denunció:

“Lo he escuchado de propia voz del ciudadano, que les da miedo denunciar porque los datos con los que contamos van a ser expuestos” (Ocaño, 2021).

“Tienen inquietudes de si vas a citar al denunciado, si va a saber que fui yo. Se trata de explicarles que hay varias etapas del procedimiento dentro de las cuales el imputado no va a tener conocimiento de nada, trato de explicarles que esa información es privada, que el imputado no la va a saber” (Ocaño, 2021).

#### 5.4.8 Las decisiones gubernamentales sobre la denuncia ciudadana

Por último, del análisis de las entrevistas realizadas se desprenden una serie de actividades que han sido realizadas desde el ámbito gubernamental y que impactan en la cifra oculta de corrupción, así como posicionamientos sobre esta problemática.

La ciudadanía, en general, desconfía de la eficacia de la denuncia ante la ausencia de información sobre casos de éxito en el combate de la corrupción. Se reconoce la necesidad de difundir las acciones tanto del Sistema Anticorrupción como de los resultados de las investigaciones penales y administrativas contra responsables de hechos de corrupción.

Para ello, algunas acciones que emprendió la Fiscalía Anticorrupción fueron el establecimiento de vínculos con grupos gremiales para presentar mecanismos de denuncia, con la intención que dichos grupos fueran receptores de estas, y se accediera de forma directa

a estos mecanismos por sus agremiados. Además, se trabajó con grupos académicos, agrupaciones juveniles y políticas, para concientizar sobre la importancia de la denuncia y difundir las actividades de la Fiscalía Especializada Anticorrupción.

Asimismo, se realizó un convenio con la Universidad de Sonora para incluir una materia en el eje transversal de formación de estudiantes de licenciatura, donde se aborden contenidos propios del fenómeno de la corrupción y su combate en el ámbito público y privado. Este proyecto continúa en la Universidad de Sonora, pero, si bien fue admitido, no se ha iniciado su ejecución.

El Comité de Participación Ciudadana realizó un diagnóstico de los mecanismos de denuncia existentes, a fin de generar un insumo que sirva para el diseño del Sistema de Denuncias que debe incluir la Plataforma Digital Estatal del Sistema Estatal Anticorrupción. De su análisis se desprende que el sistema DECIDES presenta un formato más apropiado, por su sencillez, para la ciudadanía.

El CPC considera que las organizaciones gubernamentales deben dar mayor difusión a las acciones realizadas; generar un sistema único de denuncia que, además de administrar la recepción de denuncias, permita que el denunciante dé seguimiento a su asunto particular y ofrezca información estadística sobre la eficiencia que está teniendo la organización en la investigación de delitos y faltas administrativas; y dar confianza en el anonimato de las denuncias, garantizando que no haya represalias y que las denuncias serán atendidas en plazos prudentes para las investigaciones.

Por último, el problema de la cifra oculta, para el Exfiscal Anticorrupción, está íntimamente ligada al desconocimiento del proceso penal. Las personas asocian, por desconocimiento, a la justicia con la prisión, cuando lo cierto es que el sistema de justicia

penal acusatoria privilegia los procesos en libertad para la persona imputada. Esto hace pensar a la gente que no hay justicia y, en consecuencia, le desanima a denunciar:

“Los procesamos, y como esos delitos en el sistema tradicional alcanzaban fianza, evidentemente pues llegaban, válgame la expresión, tocaban el reclusorio y salían a las horas, y mucha gente decía ‘ah mira, ya se arreglaron’. Hay una falta... un desconocimiento. Eso en el sistema tradicional, y con mayor razón ahora en el sistema penal acusatorio, porque tú lo sabes que salvo la reforma del 2019 que incluía el tipo de ejercicio abusivo de funciones y enriquecimiento ilícito, (...) todos los demás seguían estando como delitos que no ameritan prisión preventiva oficiosa, entonces al no ameritar prisión preventiva oficiosa pasa lo mismo que en el sistema tradicional: llevan su proceso en libertad” (Espinoza, 2021).

Lo anterior se puede confirmar desde la perspectiva ciudadana. Desde ese ámbito, el desconocimiento de los procedimientos legales y de mecanismos como el juicio de amparo, tienen como consecuencia una percepción de impunidad general que refuerza la normalización del fenómeno de la corrupción:

“Con los altos índices de impunidad, como vemos que muchos de los hechos de corrupción no se castigan, no hay una consecuencia porque hay, pues, defensas legales, las propias leyes que a veces dilatan mucho los procesos, y que quien tiene los recursos, pues, utiliza despachos de abogados y realmente no hay una sanción. Con todo eso que la gente ve dice ‘pues si no va a pasar nada, así vamos a seguir’. Hay impunidad, entonces va a continuar la corrupción” (Murillo, 2021).

## 6. Hallazgos

### 6.1. ¿Dónde están las cargas?

Las cargas administrativas alrededor de los procesos de denuncia se ubican en diferentes etapas y aspectos de la interacción ciudadanía-gobierno. A continuación, se enlistan aquellas identificadas en el presente estudio:

#### *El perfil del denunciante*

A diferencia de las denuncias del servicio público, las denuncias ciudadanas raramente se acompañan de evidencia documental de los hechos denunciados. Aunque el servidor público no considera propiamente este elemento como una carga adicional, se interpreta de la información provista en entrevistas que el sustento de la denuncia tiene un impacto positivo.

Por este motivo, las denuncias anónimas son calificadas como de mayor dificultad de atender, ya que los servidores públicos expresaron que es un problema no tener contacto posterior para clarificar hechos o requerir información adicional. Asimismo, se califica como un elemento positivo en las denuncias de servidores públicos la claridad en la expresión de hechos y la documentación anexa.

Por otro lado, en términos de Masood y Nisar (2020), el ‘capital cultural’ de las personas denunciantes favorece una mejor exposición de los hechos y la información que debe acompañar a la denuncia, por lo que las personas denunciantes que superen este obstáculo generan una menor percepción de carga para el servidor público que toma la denuncia. Esto se verifica incluso con el tiempo que dure la presentación de la denuncia: las personas con mayor dificultad de expresión tardan más en presentar una denuncia.

Asimismo, las denuncias ciudadanas son provistas, en su mayoría, mediante los ‘buzones transparentes’. Este mecanismo implica una mejor cobertura territorial, pero, a

su vez, mayor carga para los servidores públicos responsables de administrar este programa. No existe personal dedicado específicamente a estas labores, por lo que la cobertura de este programa implica una separación temporal de las actividades ordinarias y, en consecuencia, saturación posterior de trabajo.

También se encontró que la denuncia del ciudadano suele versar sobre hechos que no corresponden al fenómeno de la corrupción. En el caso de los órganos internos de control, la mayoría de los casos corresponden a quejas sobre la calidad de los servicios más que denuncias formales por hechos de corrupción, pero al ser tramitadas como denuncias generan las mismas labores de investigación e integración de un IPRA.

Para la Fiscalía Especializada Anticorrupción, el error de la ciudadanía implica una labor de sensibilización sobre la incompetencia de la fiscalía y su imposibilidad de actuar en la materia, además de un trabajo de canalización a la instancia que sí es competente. En este proceso, preocupa a quienes reciben denuncias la actitud de las personas denunciantes, lo que se puede traducir en un costo psicológico (Moynihan et al., 2014) de estrés por lidiar con este tipo de situaciones y, en consecuencia, una carga para el servidor público.

Por último, con relación al perfil del denunciante, los actores y las motivaciones políticas generan un aumento de denuncias en los años subsecuentes a los procesos electorales y de transición de gobierno. Este tipo de denuncias, si bien pueden ser procedentes, aumentan la carga laboral de forma periódica.

#### *Las funciones del servicio público.*

Otra fuente de cargas para las personas servidoras públicas tiene que ver por las funciones adicionales que se realizan, particularmente en los órganos internos de control. Al ser

unidades administrativas de los entes públicos, tienen entre sus funciones otro tipo de actividades que saturan de trabajo e imposibilitan una mayor dedicación de tiempo a las funciones de investigación de faltas administrativas.

Entre dichas funciones se identificó a las de auditoría, particularmente la subsanación de observaciones. El nivel de tecnicismo que implican estas actividades las vuelve complejas y, en comparación con las actividades de investigación de faltas administrativas, más difíciles de realizar. Además, tiene aparejadas las consecuencias legales de incumplir con los procesos de fiscalización y los términos que esta materia impone.

#### *Etapas procesales específicas.*

En este aspecto se identificaron diversas etapas que, por la naturaleza de sus actividades, generan mayores cargas para las personas servidoras públicas.

En el caso de los órganos internos de control, la resolución de expedientes es la actividad que genera más carga laboral. Implica la revisión del expediente completo y un proceso de análisis de pruebas para emitir una determinación, lo cual puede tomar varios días.

En materia penal, la Fiscalía Especializada Anticorrupción tiene mayores cargas en etapas avanzadas de la integración de una carpeta de investigación. Inicialmente, las agencias del Ministerio Público requieren analizar las denuncias, definir líneas de investigación y reunir medios de prueba suficientes que permitan sostener una imputación; en un segundo momento, deben comprobar la comisión del delito y la responsabilidad de la persona imputada. En este tipo de delitos, la investigación requiere un conocimiento sólido de las diversas ramas de actividades que se desarrollan desde el gobierno y, aunado a ello, de sus normativas, procedimientos y elementos técnicos específicos.

Además, la acumulación de carpetas de investigación genera que estas mismas cargas se multipliquen y diversifiquen entre la variedad de asuntos que le corresponden a cada Agente de Ministerio Público.

Las investigaciones de este tipo de delitos se dan, además, a contratiempo. Los plazos de prescripción son -en palabras de los servidores públicos entrevistados- ‘bajos’ en comparación a otro tipo de delitos. Esto hace que las personas servidoras públicas tengan la presión por consolidar las carpetas de investigación dentro de los términos que permitan ejercer acciones legales.

#### *Diseño de procedimientos y mecanismos.*

Otro grupo de cargas surge del diseño mismo de los procedimientos. Estos procedimientos surgieron en un esquema novedoso a partir de la implementación de la Ley Estatal de Responsabilidades, en 2017, y generaron un proceso de adaptación entre las personas que previo a dicha ley ya realizaban funciones de investigación de faltas administrativas.

Además, se identificó que los formatos utilizados en los buzones transparentes cometen el error de incorporar diversos trámites en un mismo documento: se puede presentar una queja, una denuncia, un reconocimiento y se realiza una encuesta de satisfacción de servicio. Esta falta de distinción de la denuncia, así como la ausencia de información que muestre a la ciudadanía las implicaciones legales de denunciar, generan una presentación masiva de quejas que son tramitadas como denuncias, saturando de trabajo a las autoridades competentes para la investigación de faltas administrativas.

Asimismo, la falta de criterios legales para distinguir los tipos de denuncia obliga al servidor público a dar un trámite igual a todas las comunicaciones que le llegan de

la ciudadanía, sin poder excluir aquellas que corresponden exclusivamente a la mejora de la calidad del servicio público.

En contraste, la Fiscalía Especializada Anticorrupción identifica una mejora en el filtrado de comunicaciones que llegan de la ciudadanía, pues la unidad de Atención Temprana ‘depura’ la información y filtra solo aquellas denuncias que son competencia de la Fiscalía y que cuentan con elementos para continuar una investigación exitosamente.

Por otro lado, la etapa previa al ejercicio de la acción penal implica la aprobación de la Fiscal General, según se dispuso en la constitución local, lo cual ‘entorpece’ el flujo de las investigaciones. Esta retención de carpetas en el despacho de la Fiscal General genera una baja en el número de carpetas que pasan a la etapa judicial del proceso penal, impactando en las estadísticas de la organización y, con ello, en la percepción que se tiene de su eficiencia.

#### *Las cargas que padece la ciudadanía.*

Del lado ciudadano, se identificaron una serie de cargas producto de interactuar con el gobierno en el proceso de denuncia. Estas cargas tienen que ver, en primera, con el tiempo que las personas emplean para presentar una denuncia, que varía de entre la media hora y las cinco horas y media.

En segundo lugar, la diversidad de organizaciones competentes en la investigación de corrupción genera confusión en la ciudadanía sobre dónde denunciar. Esto tiene que ver con el ‘capital administrativo’ (Masood y Nisar, 2020) que posee la persona denunciante: aquellas personas con mayor conocimiento sobre las organizaciones y su competencia no padecen esta confusión y pueden presentar su denuncia de forma directa o, incluso, aprovechando los medios digitales.

En tercer término, los diversos mecanismos de denuncia actúan de manera aislada, por lo que la canalización formal de denuncias entre organizaciones gubernamentales de diferente rama de poder es complicada. Termina orientándose a la ciudadanía para acudir a la organización competente, en vez de recibir su denuncia y canalizar internamente.

En cuarto lugar, el miedo a presentar denuncias por riesgo de padecer represalias, así como el estigma que puede generar el que se sepa que presentó una denuncia, son parte de los costos psicológicos de acudir a denunciar. La ciudadanía expresa su preocupación por que la persona imputada conozca quién le denunció y tome acciones en su contra, y ante esta preocupación no se identificaron acciones promovidas por las organizaciones gubernamentales, que brinden seguridad y confianza a la persona denunciante.

Por último, se identifica el mito de que las denuncias con evidencia documentada son las únicas procedentes exitosamente. Esta idea inhibe la participación para quienes consideran no tener elementos suficientes de soporte, así como también desanima a quienes acuden a denunciar y les es señalado este elemento.

Estas percepciones se sostienen, también, por la falta de comunicación social de las organizaciones competentes. No se identificaron acciones en el ámbito administrativo para promover la denuncia ciudadana ni explicar los mecanismos de confidencialidad de la información personal, así como también se encontraron carencias en la difusión de indicadores que reflejen el tratamiento de las investigaciones por corrupción.

Además, esta falta de información se traduce en una ignorancia de los diversos destinos que puede tener una investigación por corrupción. La ciudadanía espera que toda persona investigada culmine con una sanción privativa de libertad, cuando esto es imposible en materia administrativa. En materia penal, con el sistema de justicia penal acusatorio se

privilegia la libertad, por lo que los procesos no necesariamente conllevan que la persona esté en prisión, sino hasta una conclusión de este.

En la figura 2 se clasifican y agrupan las cargas administrativas previamente mencionadas, con la finalidad de exponer sus orígenes, atendiendo la clasificación de Peeters (2020).

Figura 2. Clasificación de cargas administrativas según su origen



Fuente: elaboración propia a partir de Peeters (2020).

Como puede verse, la mayor parte de las cargas identificadas surge del ámbito formal e involuntario. Esto implica que el diseño mismo de los mecanismos y las organizaciones

gubernamentales trae aparejadas características que impactan en las cargas que se experimentan en la investigación de la corrupción.

#### 6.2. La estimación de la cifra oculta de ¿corrupción?

Aunque la ENCIG ha sido utilizada como un referente en la medición del fenómeno de la corrupción en el país y en Sonora, es impreciso utilizar -en lo individual- los indicadores de prevalencia e incidencia para medir ‘corrupción’ como un todo. Lo anterior debido a que dichas estimaciones únicamente atienden al cohecho y dejan por fuera el catálogo de conductas ilícitas asociadas a la corrupción. El uso indistinto del término ‘corrupción’ y ‘cohecho’ o ‘soborno’, si bien es popular entre la población, genera una asociación del fenómeno a esta única conducta y acota las posibilidades de una medición de ‘corrupción’ que, aunque indirecta, sería más precisa.

Asimismo, los indicadores de prevalencia e incidencia acarrearán la misma limitación por el uso dado al término ‘corrupción’. Idealmente podría distinguirse y enfocar la medición al cohecho en particular, sin olvidar que este no es el delito de mayor frecuencia de sanciones penales, es decir, las de mayor gravedad (ver tabla 13). En consecuencia, las mediciones en este sentido formarían parte de la estimación de la corrupción, pero no un indicador general, como podría suponerse con la denominación actual.

Un acierto de la ENCIG es entender la denuncia como mecanismo de participación ciudadana en la etapa de ejecución de políticas. La mayor utilidad detectada en esta encuesta es la identificación de actitudes respecto a 1) la participación ciudadana en el control de la corrupción y 2) la confianza en las organizaciones gubernamentales que abordan el combate punitivo de la corrupción. Los motivos expresados para no denunciar permiten

entender el nivel de confianza que se tiene en la actuación eficaz de las autoridades que investigan y sancionan los hechos ilícitos relacionados a la corrupción.

La coincidencia en el comportamiento de percepción, incidencia y prevalencia de corrupción, de los años 2011 a 2019, y particularmente el decrecimiento presentado de 2017 a 2019, refleja mejor una medición indirecta de la percepción ciudadana sobre el fenómeno de la corrupción.

### 6.3 ¿A quién acude la ciudadanía?

De la información provista por las diferentes autoridades se desprenden patrones de comportamiento en la cifra de denuncias que se reciben en materia administrativa. Más del 98% de las denuncias son recibidas por la Secretaría de la Contraloría, en sus tres unidades competentes. De ellos, la Coordinación General de OIC recibe el 46.97% de las denuncias, distribuidas entre sus 48 órganos internos de control. En consecuencia, la mayor saturación se ubica en el sistema DECIDES, que recibe por sí mismo el 38.74% de las denuncias de la Secretaría de la Contraloría.

Esto puede significar una mayor frecuencia de hechos de corrupción en los entes de la Administración Pública Estatal (frecuencia que, a su vez, está influida por la naturaleza de las actividades, el tipo de interacción con la ciudadanía y el recurso humano existente), o bien, una mayor confianza o accesibilidad de sus mecanismos de denuncia.

Asimismo, la carga de trabajo de los OIC de los entes públicos autónomos se concentra en atender denuncias de personas servidoras públicas. La cantidad de denuncias recibidas que provienen de la ciudadanía, en este caso, es de 43.98%, mientras que la mayoría (56.02%) provienen de una persona servidora pública.

La Fiscalía Anticorrupción, por su parte, ha recibido 995 denuncias desde su creación, en 2015, al 30 de junio de 2021. Las denuncias provienen, en su mayoría (58%), de autoridades en el ejercicio de sus funciones, incluyendo autoridades estatales y municipales. Las 974 denuncias procedentes se distribuyen en el tiempo en un promedio de 169.39 denuncias por año (considerando tres meses del año 2015 y seis meses del año 2021, fecha de corte).

Por otro lado, del número de denuncias se desprende poco uso del anonimato por parte de las personas denunciantes. Solamente un 4% de las denuncias recibidas tiene carácter de anónimo, resaltando que fue hasta 2017 que el mecanismo se utilizó, sin mostrar tendencias crecientes sostenidas en el tiempo.

#### 6.4 ¿A dónde van las denuncias?

En materia administrativa, las investigaciones siguen su curso hacia la remisión del IPRA a la autoridad sustanciadora. Al respecto, 76.38% de los IPRA que se han remitido en el periodo de estudio provienen de la Secretaría de la Contraloría General del Estado y el 56.94% del total fueron remitidos en el primer semestre del año 2021.

Recordando que el esquema vigente de responsabilidades inició - formalmente- en el año 2017, la evolución temporal de los IPRA remitidos a autoridad sustanciadora ha ido en crecimiento. A reserva de que se hubiere implementado una medida para dar celeridad a los procedimientos, este comportamiento de la cifra puede ser un reflejo del tiempo que las investigaciones llegan a tomar en su etapa inicial, vía administrativa.

En materia penal, las investigaciones que culminaron en el ejercicio de la acción penal son, en proporción al número de denuncias, considerablemente bajas. De las 974 denuncias procedentes, únicamente hubo 86 ejercicios de la acción penal. Esta brecha,

según se desprende de las entrevistas realizadas, puede explicarse por tres razones principales:

1) se estima que un tercio de las denuncias recibidas corresponden a hechos que, aunque cubren el requisito de tipicidad (adecuación de la conducta al tipo penal), se encontraban prescritos, según las propias reglas del Código Penal para el Estado de Sonora. En este tipo de casos es legalmente imposible la atribución de responsabilidad penal a sujetos específicos.

2) El ejercicio de la acción penal está supeditado a la aprobación de la Fiscal General. En consecuencia, aunque la Fiscalía Especializada Anticorrupción realice las funciones que le competen, se sujeta la estadística a la carga de trabajo de la Fiscal General y su despacho, que debe evaluar cada carpeta de investigación previo a autorizar el ejercicio de la acción penal.

3) Al igual que las denuncias en el ámbito administrativo, una parte de las denuncias que recibe la Fiscalía Especializada Anticorrupción no corresponden a hechos delictivos, sino que son de naturaleza administrativa (principalmente, aunque existen otras materias que han sido detectadas en la Fiscalía Especializada Anticorrupción). Además, existen denuncias que terminan declinándose al fuero federal por cuestión de competencia.

#### 6.5 El ‘castigo’ de la corrupción

Al analizar la conclusión de las investigaciones por corrupción, sean administrativas o penales, es evidente que las sanciones son reducidas con relación a las denuncias y, más aún, a la prevalencia de víctimas. Las cifras de sanciones son las que más relevancia adquieren si se considera que incluyen tanto a las investigaciones por denuncias de ciudadanos y de personas servidoras públicas, como a las investigaciones surgidas por auditorías.

En la vía administrativa, destaca el número de acuerdos por conclusión y archivo (1,578 en total para el periodo analizado) emitidos en la Secretaría de la Contraloría General. Dichos acuerdos representan el 40.32% de las investigaciones iniciadas, según el número de denuncias (3,913 denuncias en total). Con ello, se puede afirmar que 4 de cada 10 denuncias se concluyen por falta de elementos en la investigación que den solidez a una eventual imputación de responsabilidad administrativa. Además, destaca el hecho que un tercio de ellos (34.53%) fueron emitidos en los primeros seis meses del año 2021, comportamiento extraordinario con relación a años anteriores.

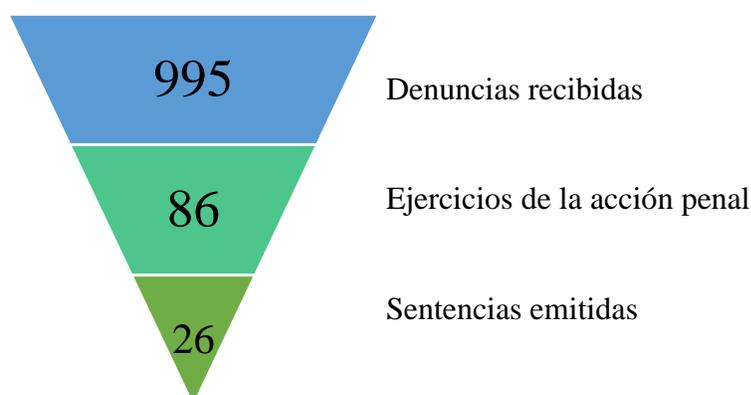
En cuanto a las sanciones por faltas no graves, únicamente se aplicaron 21 sanciones: 6 en el Poder Judicial del Estado y 15 en la Secretaría de la Contraloría. De estas últimas, 14 atienden a la omisión de presentar declaración patrimonial de personas servidoras públicas.

Las faltas graves y de particulares son resueltas en la Sala Especializada en Materia de Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas, siendo un total de 45 sentencias emitidas (sin especificar el sentido de la resolución). Dicho número representa el 37.5% de los procedimientos que recibió esta Sala durante el periodo 2017 a 2021 (120 procedimientos en total).

En la vía penal, los números los delitos por hechos de corrupción que recibió el Poder Judicial del Estado de Sonora en el periodo enero de 2016 a junio de 2021 acumulan un total de 129, siendo el de mayor frecuencia el delito de Abuso de autoridad, seguido de Peculado y Uso indebido de atribuciones y facultades, este último empatado con Cohecho. En cuanto a resoluciones, se emitieron 26 sentencias en el periodo de estudio, cinco absolutorias y 21 sentencias condenatorias.

Como se desprende de la figura 2, solo el 2.61% de las denuncias presentadas en materia penal (sin considerar su origen) ha culminado en una resolución. Aunque existe diversos elementos que impactan en el curso de las investigaciones, así como el hecho de que las investigaciones pueden trascender en el tiempo por años, esta comparación de datos permite ilustrar la probabilidad de que una denuncia presentada concluya en una resolución judicial. La figura 3 expone esta comparación gráficamente:

Figura 3. Curso de investigaciones penales por corrupción



Fuente: elaboración propia.

### 6.2.1. Las capacidades de las organizaciones en la investigación de la corrupción.

Al analizar las estructuras administrativas que se encargan del control interno y, en particular, de la investigación y sustanciación de faltas administrativas, se advierten dos problemas principales:

1) Diseño estructurales diversos y, en algunos casos, insuficientes: ni el ISTAI ni el TJA cuentan con el mínimo de personal para dar cumplimiento a la Ley Estatal de Responsabilidades y, al ser entes autónomos, debieran ser autosuficientes en esta materia, a

diferencia del Poder Ejecutivo, que las funciones de sustanciación y resolución son realizadas en la Secretaría de la Contraloría.

La ubicación del titular del OIC en la organización varía de ente a ente. En algunos casos depende directamente de la figura titular del ente público, y en otros se ubica como una unidad administrativa claramente diferenciada. Asimismo, la carencia de personal es suplida por integrantes de otras unidades, como en el caso del ISTAI.

Tanto el ISTAI como el Tribunal de Justicia Administrativa incumplen con los elementos mínimos valorados en su estructura: no cuentan con manuales de procedimientos específicos, no se definen los procedimientos de denuncias, no hay asignación específica de funciones en la recepción de denuncia, no utilizan formatos de ningún tipo y no definen lo que se entiende por denuncia.

Asimismo, la CEDH, el IEE, el TEE y la UNISON solamente cumplen con el elemento de personal suficiente para contar con autoridad investigadora y sustanciadora. No cuentan con manuales de procedimientos, funciones asignadas, definiciones, formatos de denuncia.

2) Manuales desactualizados: solamente el Congreso del Estado, el ISAF y el Poder Judicial cuentan con un procedimiento de denuncia definido claramente, que asigne tareas específicas a personas determinadas. Sin embargo, tanto el Congreso como el Poder Judicial presentan el problema de que sus manuales son previos al 2017, por lo cual no están actualizados conforme a la Ley Estatal de Responsabilidades. Los manuales de ISAF, en cambio, fueron creados con fecha posterior a la citada ley y sí se adecuan a este esquema.

El único ente que define y diferencia a la denuncia es el Congreso del Estado. En su manual de procedimientos se distingue una queja de una denuncia, y esta última es vista como una obligación legal de las personas, mientras que la queja es acto voluntario.

Si bien se ha visto que estos entes públicos no reciben la mayor cantidad de las denuncias por corrupción, el hecho de contar con estructura insuficiente y actuar sin la debida regulación normativa, representan un riesgo para ejercer eficientemente sus funciones en materia de responsabilidades administrativas.

## 7. Conclusiones

La investigación de cualquier problema relacionado al fenómeno de la corrupción implica, de entrada, el reto de su definición. La diversidad de pronunciamientos sobre este término genera una dificultad para entender el fenómeno y, aunque existen corrientes que comparten elementos esenciales, esta diversidad impide un abordaje estandarizado de la corrupción.

Estudiar la cifra oculta de corrupción conlleva un necesario apego a las definiciones de tipo legal, a pesar del riesgo advertido en la literatura de encontrarse bajo marcos legales que no necesariamente fueron diseñados de forma neutral y objetiva. De entrada, este posible sesgo se suma a la limitación de definir el fenómeno a partir de su carácter de ‘ilicitud’, que deja fuera todos aquellos hechos de corrupción que se conducen dentro de lo que los marcos legales permiten.

Como se desprende del apartado conceptual, las definiciones que se utilicen del término ‘corrupción’ deben ser justificadas y útiles para cada proyecto particular. Las políticas públicas que promuevan el combate punitivo de la corrupción deben considerar la difusión de definiciones específicas de conductas relacionadas a la corrupción ilícita, de tal forma que sean identificables por los receptores de las políticas y se promueva una participación efectiva.

Los problemas de definición de la corrupción se evidencian en las percepciones de la ciudadanía sobre el problema. La falta de una definición uniformadora en las políticas públicas ha llevado a una apreciación difusa del concepto de corrupción que se traduce en la denuncia de hechos que, si bien se relacionan con el servicio público, distan de las definiciones legales de la corrupción ilícita. Aquí radica la principal fuente de cargas para las personas servidoras públicas.

Asimismo, los indicadores de mayor difusión sobre el fenómeno de corrupción se ven limitados a las definiciones que se emplean. La principal limitación de los indicadores es la asociación del fenómeno de la corrupción únicamente al cohecho o soborno, lo cual deja por fuera las demás conductas que representan a la corrupción.

El análisis de los instrumentos y metodologías, así como la revisión teórica de este tema, permiten entender que la corrupción se trata de un problema público sostenido, principalmente, en percepciones. Estas percepciones, además del carácter subjetivo y la posible influencia de elementos externos, se ven sesgadas, de inicio, por la definición de corrupción adoptada por el sujeto.

Además de analizar el problema de la definición del fenómeno de la corrupción, la investigación realizada se propuso identificar las prácticas en las organizaciones gubernamentales que dan origen a la cifra oculta en este fenómeno. Para ello, se utilizó un marco conceptual basado en el nuevo institucionalismo y las interacciones entre ciudadanía y gobierno. Abordar el problema de la cifra oculta como un punto de contacto de la ciudadanía en la búsqueda de justicia permitió identificar aquellos elementos del proceso de denuncia que generan mayores cargas administrativas. La identificación de los orígenes de las cargas administrativas del modelo de Peeters (2020), aplicado a los procesos de denuncia de corrupción, ilustra que la mayoría de las cargas provienen de errores formales e involuntarios.

Lo anterior refleja que las políticas públicas de control de la corrupción en la entidad no han abordado el tema de la denuncia ciudadana, manteniendo con ello las condiciones generadoras de cargas administrativas. La fuente de origen ‘formal’ de estas cargas podría resolverse con intervenciones puntuales y trabajo coordinado de las diferentes organizaciones competentes para recibir y tramitar denuncias. La coordinación que debe

significar el SEAS es un elemento central para atenuar este tipo de cargas administrativas en el servicio público, y sus esfuerzos deben abocarse a la reducción de estas cargas.

La aplicación del marco conceptual que provee el nuevo institucionalismo al problema de investigación complementa el análisis de cargas administrativas. Dichas cargas, vistas desde su origen formal y como producto de la autorreferencialidad en las organizaciones gubernamentales, generan condiciones que ‘institucionalizan’ la impunidad de la corrupción en la entidad.

A pesar de las modificaciones que ha sufrido el esquema de combate punitivo en años recientes, la poca eficiencia en la tramitación de las denuncias, la falta de sanciones aplicadas en los asuntos de corrupción y la falta de comunicación hacia la sociedad civil sobre los mecanismos de denuncia generan un escenario relativamente estable en el cual la ciudadanía elige no denunciar la corrupción que experimenta.

Contrastando dicho escenario con los postulados del nuevo institucionalismo, la impunidad se tiene por institucionalizada toda vez que está asumida de forma generalizada entre la sociedad; esto, además, vuelve menos vulnerable al cambio la idea de la impunidad imperante, lo cual se traduce en una resistencia de la ciudadanía a participar por vía de la denuncia. La cifra oculta representa una de las aristas de esta percepción con relación al fenómeno de la corrupción.

Sobre la pregunta principal de la presente investigación, se puede concluir que las prácticas institucionalizadas en los procesos de denuncia que motivan a las personas afectadas a no denunciar hechos de corrupción en Sonora se ubican en el tratamiento posterior de las denuncias más que en el acto mismo de denunciar. La incapacidad de las organizaciones por atender las denuncias en tiempos razonables se traduce en indicadores negativos de eficiencia de la organización gubernamental. Por último, dichos indicadores

sitúan a la impunidad como una norma imperante en el cual la ciudadanía no percibe la utilidad de denunciar la corrupción.

En respuesta a las preguntas secundarias de investigación, se encontró que los mecanismos de denuncia han permanecido inmutables al interior de las organizaciones gubernamentales. A pesar de las adecuaciones normativas recientes, muchos de los procedimientos de denuncia no fueron actualizados y ajustados al nuevo esquema normativo. Lo anterior, aunque no necesariamente implica la ineficiencia del mecanismo, refleja la falta de atención que ha tenido la cifra oculta de corrupción por parte de las políticas públicas.

Por otro lado, los mecanismos de denuncia se han diversificado conforme al surgimiento de diferentes organizaciones gubernamentales, lo que ha tenido como resultado una amplia gama de entes públicos competentes para recibir denuncias. Esto los vuelve diversos y complejos para la ciudadanía, ya que no operan de forma sistémica e implican en la ciudadanía la determinación de la instancia y el medio para denunciar, entre una diversidad poco clara de mecanismos. El capital administrativo que posea la persona denunciante determinará las cargas administrativas en este acto.

Al responder la pregunta ‘¿cómo es el seguimiento a las denuncias ciudadanas por corrupción en Sonora?’, la evidencia empírica indica que la mayor parte de las investigaciones no alcanzan una determinación de responsabilidad legal. En el ámbito administrativo de responsabilidades, el seguimiento a las denuncias se ve mermado por la saturación de trabajo de las personas servidoras públicas, derivado de las labores de control interno y auditoría. Las estrategias implementadas en el combate de la corrupción, particularmente desde los diseños legales, fueron robusteciendo las funciones (mas no las estructuras) del servicio público en el control interno, llegando a un punto de insuficiencia en el ámbito de responsabilidades administrativas.

Además, al analizar los motivos para no denunciar, se puede asumir que la complejidad en la presentación de las denuncias supone un problema para las personas denunciantes. La ‘pérdida de tiempo’ e ‘inutilidad’ de denunciar, motivos documentados en la ENCIG, pueden ser producto de la experiencia negativa, o bien, de una percepción de ineficacia.

Si esta idea se considera producto de malas experiencias, la evidencia empírica indica que el contacto ciudadanía-gobierno para denunciar es, en su mayor parte, impersonal. Los mecanismos sin contacto directo con la organización gubernamental son los preferidos para quienes sí denuncian. Ante este escenario, las prácticas de la organización que influirían en una percepción negativa de la denuncia están relacionadas con la tramitación que tienen las denuncias y el vínculo que se sostiene con la ciudadanía durante este proceso.

La tercera pregunta secundaria cuestiona cómo ha identificado el ámbito gubernamental al fenómeno de la cifra oculta en Sonora. Al respecto, se encontró que este tema específico no ha sido retomado como un problema en las políticas públicas de control de la corrupción en la entidad. Se han realizado esfuerzos que se concentran en disminuir la impunidad a partir de dos ejes vías principales: reforzamiento de capacidades mediante la conformación de estructuras para la investigación de la corrupción en los OIC, y con la difusión y socialización de labores de la FAS, apostando a un incremento de confianza en la ciudadanía.

La denuncia no ha sido abordada como un espacio de participación ciudadana en el combate de la corrupción. La integración del SEAS se ha enfocado en la coordinación entre organizaciones y el vínculo con la sociedad civil organizada, dejando pendiente el abordaje de la sociedad civil no organizada. Aunque no se identifican resistencias políticas a promover la denuncia, lo cierto es que tampoco ha figurado como una prioridad del SEAS.

Por último, una de las preguntas secundarias de investigación fue ‘¿qué acciones se han implementado para reducir la cifra oculta en el estado de Sonora?’. De la investigación realizada se encontró que la FAS ha trabajado en el establecimiento de vínculos con la sociedad civil organizada para promover mecanismos de denuncia más próximos a la ciudadanía. Sin embargo, no se identifican esfuerzos en promover la denuncia con la sociedad civil no organizada. A nivel del SEAS se han diagnosticado los mecanismos digitales de denuncia, mas no ha sido el caso de los medios presenciales.

La investigación realizada aporta al diagnóstico del problema de la cifra oculta en la entidad y a un segmento del problema de la impunidad. Un complemento ideal de esta investigación sería el análisis de las cargas administrativas directamente de la experiencia ciudadana al denunciar, lo cual implica retos metodológicos para la localización de informantes clave.

Asimismo, de esta investigación emerge el estudio de la institucionalización del SEAS en las organizaciones gubernamentales como un tema importante. Entender los efectos de este nuevo esquema de control de la corrupción y la sensibilidad al cambio en las organizaciones brindaría elementos importantes para definir las políticas públicas en la materia.

## Bibliografía

- Arellano, D., & Hernández, J. (2016). *Corrupción y denuncia. La denuncia como instrumento social: sus retos*. Ciudad de México, México: Auditoría Superior de la Federación. Recuperado el 7 de abril de 2021, de [https://www.asf.gob.mx/uploads/63\\_Serie\\_de\\_Rendicion\\_de\\_Cuentas/Rc\\_14.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc_14.pdf)
- Boswell, N., & Rose-Ackerman, S. (1996). Corruption and democracy. *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*(90), 83-90. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/25659012>
- Burden, B. C., Canon, D. T., Mayer, K. R., & Moynihan, D. P. (Septiembre/Octubre de 2012). The effect of administrative burden on bureaucratic perception of policies: evidence from election administration. *Public Administration Review*, 72(5), 741-751. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/41687989>
- Casar, M. A. (2016). *México: anatomía de la corrupción* (Segunda ed.). Ciudad de México, México: CIDE-Mexicanos contra la corrupción y la impunidad. Recuperado el 07 de abril de 2021, de <https://imco.org.mx/anatomia-de-la-corrupcion-2a-edicion-corregida-y-aumentada/>
- Charap, J., & Harm, C. (2002). Institutionalized corruption and the kleptocratic state. En G. Abed, & S. Gupta, *Governance corruption & economic performance* (págs. 135-158). Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Christensen, J., Aarøe, L., Baekgaard, M., Herd, P., & Moynihan, D. (2019). Human capital and administrative burden: the role of cognitive resources in citizen-state interactions. *Public Administration Review*, 80, 127-136. doi:10.1111/puar.13134
- Del Castillo, A. (2001). Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción. *Gestión y Política Pública*, 10(2), 375-402.
- Del Castillo, A. (abril de 2003). *Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas*. Ciudad de México, Ciudad de México, México: Auditoría Superior de la

Federación. Recuperado el 07 de abril de 2021, de [www.asf.gob.mx/uploads/63\\_Serie\\_de\\_Rendicion\\_de\\_Cuentas/Rc5.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc5.pdf)

Della Porta, D., & Vannucci, A. (1997). The 'perverse effects' of political corruption. *Political Studies*(XLV), 516-538. doi:<https://doi.org/10.1111/1467-9248.00094>

Della Porta, D., & Vannucci, A. (2005). *Corruption as a normative system*. Lisboa: International con corruption control in political life and the quality of democracy: a comparative perspective Europe – Latin America. Obtenido de <http://home.iscte-iul.pt/~ansmd/CC-DellaPorta.pdf>

Dimaggio, P. J., & Powell, W. W. (1999). Introducción. En W. W. Powell, & P. J. Dimaggio, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (R. R. Reyes Mazzoni, Trad., págs. 33-75). D.F., México: Fondo de Cultura Económica.

Groenendijk, N. (1997). A principal-agent model of corruption. *Crime, Law & Social Change*(27), 207-229.

Guerrero, M., & Rodríguez-Oreggia, E. (2005). *About the decisions to commit the corruption in Mexico: the role of perception, individual and social effects*. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana. Recuperado el 07 de abril de 2021

Guzmán, I. (2016). *Corrupción gubernamental en México 2011-2013: los factores que favorecen una menor práctica del soborno para acceder a bienes y servicios públicos*. Ciudad de México, México: FLACSO México. Obtenido de <https://flacso.repositorioinstitucional.mx/jspui/handle/1026/156>

Heeks, R. (1 de marzo de 2011). *Understanding success and failure of anti-corruption initiatives*. Recuperado el 07 de abril de 2021, de CHR. Michelsen Institute: <https://www.cmi.no/publications/file/3978-understanding-success-and-failure-of-anti.pdf>

Heinrich, C. (2016). The bite of administrative burden: a theoretical and empirical investigation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 403-420. doi:10.1093/jopart/muv034

- Hernández Pliego, J. (2012). Denuncia, delación y pesquisa. En D. Cienfuegos Salgado, & J. Boanerges Guinto López, *El derecho mexicano contemporáneo. Retos y dilemas* (págs. 271-284). México: Fundación Académica Guerrerense, Universidad Autónoma de Chiapas, El Colegio de Guerrero. Obtenido de <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/3228>
- Hussman, K., & Hechler, H. (1 de Agosto de 2008). *La construcción de políticas anticorrupción en la práctica: implicaciones de la implementación de la CNUCC*. Recuperado el 7 de abril de 2021, de CHR. Michelsen Institute: <https://www.cmi.no/publications/3083-la-construccion-de-politicas-anticorrupcion-en-la>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2019). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental. México.
- Jain, A. K. (2001). Corruption: a review. *Journal of Economic Surveys*, 15(1), 71-121. doi:10.1111/1467-6419.00133
- Jepperson, R. L. (1999). Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo. En W. W. Powell, & P. J. DiMaggio, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (R. R. Reyes Mazzoni, Trad., págs. 193-215). México: Fondo de Cultura Económica.
- Jiménez, F. (2014). La trampa política: la corrupción como problema de acción colectiva. En E. Pastor, G. Tamez, & K. Saenz, *Gobernabilidad, ciudadanía y democracia participativa. Análisis comparado España-México* (págs. 157-174). Madrid: Dykinson.
- Jiménez, R. (2003). La cifra negra de la delincuencia en México: sistema de encuestas sobre victimización. En S. García, & L. Vargas, *Proyectos legislativos y otros temas penales* (págs. 167-190). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM. Obtenido de <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/479-proyectos-legislativos-y-otros-temas-penales>
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. University of California Press.

- Klitgaard, R. (1991). Gifts and bribes. En R. Zeckhauser, *Strategy and choice* (págs. 211-239). Estados Unidos de América: The MIT Press.
- Klitgaard, R. (Marzo de 1998). International cooperation against corruption. *Finance & development*, 3-6.
- Masood, A., & Nisar, M. A. (2020). Administrative capital and citizens' responses to administrative burden. *Journal of Public Administration Research and Theory*, XX(20), 1-17. doi:10.1096/jopart/muaa031
- Merino, M. (septiembre-diciembre de 2013). La captura de los puestos públicos. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*(219), 135-156. doi:http://dx.doi.org/10.1016/S0185-1918(13)72306-7
- Moynihan, D., Herd, P., & Harvey, H. (27 de Febrero de 2014). Administrative burden: learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 43-69. doi:10.1093/jopart/muu009
- Near, J., & Miceli, M. P. (1985). Organizational dissidence: the case of whistle-blowing. *Journal of Business Ethics*, 4(1), 1-16. doi:https://doi.org/10.1007/BF00382668
- Nisar, M. (2018). Children of a lesser God: administrative burden and social equity in citizen-state interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 104-119. doi:10.1093/jopart/mux025
- Nisar, M. (2018). Overcoming resistance to resistance in public administration: resistance strategies of marginalized publics in citizen-state interactions. *Public Admin Dev*, 1-11. doi:10.1002/pad.1817
- North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. (A. Bárcena, Trad.) D.F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom, E. (Marzo de 1998). A behavioral approach to the rational choice theory of collective action. *The American Political Science Review*, 92(1), 1-22.

- Ostrom, E. (septiembre de 2014). Más allá de los mercados y los Estados: gobernanza policéntrica de sistemas económicos. *Revista Mexicana de Sociología*, 15-70. Obtenido de <http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v76nspe/v76nspea2.pdf>
- Page, O. (2018). Corrupción institucional. *Veritas*, 9-19. doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-92732018000300009>
- Pavón Vasconcelos, F. (2010). *Diccionario de derecho penal*. México: Porrúa.
- Peeters, R. (2020). The political economy of administrative burdens: a theoretical framework for analyzing the organizational origins of administrative burden. *Administration & Society*, 52(4), 566-592. doi:10.1177/0095399719854367
- Pereyra, S. (2013). *Política y transparencia. La corrupción como problema público*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI editores.
- Pérez, A., & Benito, D. (2013). Estudio de los instrumentos existentes para medir la delincuencia. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 8:1-8:34. Obtenido de <http://criminet.ugr.es/recpc/15/recpc15.html>
- Persson, A., Rothstein, B., & Teorell, J. (2010). The failure of anti-corruption policies. A theoretical mischaracterization of the problem. *QoG Working paper series*, 1-28.
- Persson, A., Rothstein, B., & Teorell, J. (Julio de 2013). Why anticorruption reforms fail-systemic corruption as a collective action problem. *Governance: an international journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26(3), 449-471.
- Peters, B. G. (2003). *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. (V. Tirota, Trad.) Barcelona: Gedisa.
- Philipps Zeballos, A. (2018). Corrupción como problema de acción colectiva: Hacia un enfoque más ajustado para pensar la reforma institucional en América. *Politai: Revista de Ciencia Política*(17), 176-211. doi:<https://doi.org/10.18800/politai.201802.006>

- Quinteros, D. (2014). Delitos del espacio público y el problema de la "cifra negra": una aproximación a la no-denuncia en Chile. *Política Criminal*, 9(18), 691-712. doi:<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992014000200012>
- Rodríguez, J., Mejía, D., Caro, L., Romero, M., & Campos, F. (2018). Implicaciones del proceso de integración de registros administrativos de criminalidad entre el SPOA de la Fiscalía General y el SIEDCO de la Policía Nacional de Colombia, y la puesta en marcha del aplicativo "¡ADenunciar!" sobre las cifras de criminalidad. *Revista Criminalidad*, 60(3), 9-27. Obtenido de <https://www.policia.gov.co/revista/revista-criminalidad-volumen-60-no-3>
- Rose-Ackerman, S. (2010). The institutional economics of corruption. En G. De Graaf, P. von Maravić, & P. Wagenaar, *The good cause: theoretical perspectives on corruption* (págs. 47-63). Toronto, Canadá: Barbara Budrich Publishers. Obtenido de <https://shop.budrich.de/produkt/the-good-cause/>
- Rose-Ackerman, S. (2018). Corruption & purity. *Daedalus*, 147(3), 98-110.
- Sánchez, J. (2012). La corrupción administrativa en México: una aproximación para su estudio. *Revista de Administración Pública*, XLVI(2), 13-44. Recuperado el 7 de abril de 2021
- Secretaría Ejecutiva del SNA. (25 de Febrero de 2020). Obtenido de Página oficial de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción: <https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/>
- Smith, D. (2010). Corruption, NGO's, and Development in Nigeria. *Thir World Quarterly*, 31(2), 243-258. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/25677769>
- Thompson, D. F. (Febrero de 2018). Theories of Institutional Corruption. *Annual Reviews of Political Science*, 495-513. doi:<https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-120117-110316>
- Transparencia Internacional. (2004). What is corruption? Obtenido de <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption#>

Vian, T. (1 de Junio de 2014). *Mecanismos para presentar denuncias en organismos de salud*. Recuperado el 7 de abril de 2021, de CHR. Michelsen Institute: <https://www.cmi.no/publications/5160-mecanismos-para-presentar-denuncias-en-organismos>

Williams, R. (Junio de 1999). New concepts for old? *Third World Quarterly*, 20(3), 503-513.

## Referencias

### Normatividad consultada

- Código Nacional de Procedimientos Penales
- Código Penal Federal
- Código Penal para el Estado de Sonora
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución Política del Estado de Sonora
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
- Convención Interamericana contra la Corrupción
- Ley del Sistema Estatal Anticorrupción (Sonora)
- Ley Estatal de Responsabilidades (Sonora)
- Ley General de Responsabilidades Administrativas
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

Diario Oficial de la Federación (28 de diciembre de 1982). Disponible en:  
[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4787349&fecha=28/12/1982](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4787349&fecha=28/12/1982)

Diario Oficial de la Federación (9 de enero de 1998). Disponible en:  
[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4863233&fecha=09/01/1998](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4863233&fecha=09/01/1998)

Diario Oficial de la Federación (17 de mayo de 1999). Disponible en:  
[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4948419&fecha=17/05/1999](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4948419&fecha=17/05/1999)

Diario Oficial de la Federación (14 de diciembre de 2005). Disponible en:  
[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4917325&fecha=14/12/2005](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4917325&fecha=14/12/2005)

Diario Oficial de la Federación (27 de mayo de 2015). Disponible en:  
[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015)

## Entrevistas realizadas

- María Mireya Marín Miranda, Subdirectora jurídica en el Órgano Interno de Control de la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Sonora; fecha de realización: 26 de octubre de 2021.
- Sergio Armando Antúnez Vásquez, Encargado de despacho del Órgano Interno de Control de la Secretaría de Salud y Servicios de Salud del Estado de Sonora; fecha de realización: 27 de octubre de 2021.
- Jesús Antonio Cantú Rojo, Jefe de departamento en el área jurídica del Órgano interno de control de Secretaría de Hacienda; fecha de realización: 27 de octubre de 2021.
- Irma Laura Murillo Lozoya, Presidenta del Comité de Participación Ciudadana y del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Sonora (2020-2021); fecha de realización: 2 de noviembre de 2021.
- Odracir Ricardo Espinoza Valdez, Fiscal Especializado Anticorrupción de Sonora (2015-2021); fecha de realización: 8 de noviembre de 2021.
- Ana Dolores Ocaño Almaraz, Agente de Ministerio Público Orientador en el área de Atención Temprana, de la Fiscalía Especializada Anticorrupción de Sonora; fecha de realización: 9 de noviembre de 2021.
- Francisco Vargas Díaz, Fiscal adjunto de la Fiscalía Especializada Anticorrupción de Sonora; fecha de realización: 10 de noviembre de 2021.

## **Anexos**

*Anexo 1. Análisis de la normatividad internacional en materia de combate de la corrupción aplicable en el país.*

Esencialmente, los compromisos internacionales de México para el combate de la corrupción se identifican en la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC).

No se omite mencionar que existen otros instrumentos jurídicos internacionales que abordan, de alguna u otra forma, el combate de la corrupción. Como ejemplo, se tiene la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, y las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional en materia de penalización de la corrupción. Sin embargo, el objetivo general de dichos instrumentos no es el combate de la corrupción, de forma general, sino que se abocan a contextos específicos o incluyen entre sus enunciados algún apartado relacionado al combate de la corrupción.

La Convención Interamericana contra la Corrupción, fue adoptada por la Organización de Estados Americanos en la ciudad de Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996. Fue hasta el 9 de enero de 1998 que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto que promulga de dicha convención, iniciando con ello su aplicación formal en el país.

La CICC tiene dos propósitos principales:

“1. Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la

corrupción; y 2. Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio” (CICC, 1996).

Aunque no propone una definición del término ‘corrupción’, la CICC establece una serie de actos a los cuales es aplicable, denominándolos “actos de corrupción”. Dichos actos se enlistan en su artículo VI, y son los siguientes:

“a. El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;

b. El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;

c. La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus

funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;

d. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y

e. La participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo” (CICC, 1996).

Además, se establece que la Convención podrá ser aplicable a más conductas consideradas “actos de corrupción”, de común acuerdo entre dos o más Estados Parte de la CICC.

Adicionalmente al establecimiento de conductas punibles, la CICC establece el compromiso de los Estados Parte por tipificar el Enriquecimiento ilícito y el Soborno transnacional. Al respecto, conviene recordar que el Enriquecimiento ilícito se encuentra tipificado a nivel constitucional en México desde el 28 de diciembre de 1982, previo a la adopción de la CICC; por su parte, el soborno se encuentra tipificado como el delito de Cohecho, y fue hasta el 17 de mayo de 1999 que se tipificó específicamente el Cohecho a Servidores Públicos Extranjeros en el Código Penal Federal.

Por otro lado, la CNUCC fue adoptada como un tratado multilateral de la Organización de las Naciones Unidas en 2003 y promulgada en México el 14 de diciembre de 2005. La finalidad de la CNUCC es

“a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción;

- b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos;
- c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos” (CNUCC, 2003).

La CNUCC está compuesta por ocho capítulos donde se incluye una diversidad de acuerdos relativos a la penalización de conductas, a la cooperación internacional y asistencia técnica en persecución de la corrupción, y diversos mecanismos para la aplicación de la CNUCC.

En la CNUCC no se propone una definición concreta de ‘corrupción’, y al igual que la CICC, plantea la tipificación como delito de conductas como el soborno (en diversas modalidades), peculado (público y privado), tráfico de influencias, abuso de funciones, enriquecimiento ilícito y blanqueo del producto del delito. Como se podrá analizar posteriormente, algunas de estas conductas existen en el derecho nacional vigente e, incluso, algunas de ellas existen previo a la adopción de la CNUCC.

*Anexo 2. Responsabilidad de las personas servidoras públicas en el nivel constitucional mexicano.*

En el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentran las responsabilidades legales de las personas servidoras públicas y particulares, relacionadas al fenómeno de la corrupción. De dicho artículo se desprenden tres tipos de responsabilidad legal, mismas que se desarrollan a continuación:

1. Política. Este tipo de responsabilidad surge de los actos u omisiones que, realizados en el ejercicio de las funciones públicas, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Este tipo de responsabilidad es determinada mediante juicio político, según indica el artículo 110 constitucional, y son competentes para realizar este procedimiento, en conjunto, la Cámara de Diputados -como órgano acusador- y la Cámara de Senadores -como Jurado de sentencia-.

La responsabilidad política impone las sanciones de destitución y/o inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Este tipo de responsabilidad únicamente es atribuible a quienes ejerzan los puestos enunciados en el artículo 110 constitucional, esto es:

“(...)los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación

estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos” (artículo 110 CPEUM).

En el caso de las entidades federativas, la CPEUM enlista a los servidores públicos que pueden ser sujetos a juicio político, aclarando que la resolución en estos casos es únicamente declarativa y se debe comunicar a las Legislaturas Locales para que procedan, según corresponda a la normativa local respectiva.

2. Penal. Este tipo de responsabilidad, de forma general, ocurre por la comisión de delitos. En el caso particular, la CPEUM dispone que los delitos por hechos de corrupción serán sancionados en términos de la legislación aplicable (federal o local, según la competencia). Además, este tipo de responsabilidad es atribuible tanto a personas servidoras públicas como a particulares. En cuanto a las sanciones relacionadas a este tipo de responsabilidad, además de las aplicables al tipo penal en particular (prisión, inhabilitación y multa), se establece la sanción de decomiso y privación de la propiedad de los bienes producto del delito.

En la determinación de la responsabilidad penal, las autoridades participantes son la Fiscalía y el Poder Judicial (local o federal, según la competencia). Sin embargo, el artículo 111 de la CPEUM dispone que para proceder penalmente contra ciertos funcionarios es necesaria una declaratoria de procedencia que se emite en la Cámara de Diputados, por mayoría absoluta de integrantes presentes en sesión. Esta resolución determina si ha lugar o no a proceder penalmente contra la persona, misma que -en caso de proceder- será separada de su cargo mientras se resuelve su proceso penal.

En el caso de los servidores públicos de las entidades federativas, es necesaria la declaratoria de procedencia para la persecución de delitos federales, pero únicamente es notificada a las Legislaturas Locales para que éstas determinen la procedencia, en el marco de su competencia.

En el caso del Presidente de la República, la declaratoria de procedencia se deberá realizar en la Cámara de Senadores. La declaratoria de procedencia que se sigue ante la Cámara de Diputados es requisito en el caso de los servidores públicos siguientes:

Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, al igual que contra los titulares de los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas, diputadas y diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, integrantes de los Consejos de las Judicaturas Locales y de los órganos constitucionalmente autónomos en la entidad.

3. Administrativa. Este tipo de responsabilidad surge de los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observarse en el desempeño de empleo, cargo o comisión público. Asimismo, existe responsabilidad administrativa para los particulares que participen de dichos actos u omisiones.

Las sanciones derivadas de la responsabilidad administrativa pueden ser la amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como la multa proporcional a los beneficios que haya obtenido la persona responsable y los daños y perjuicios patrimoniales que hubiere causado.

Se establece que las autoridades competentes para investigar y sustanciar las faltas administrativas son, a nivel federal, la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control o sus homólogos en las entidades federativas; para resolver sobre faltas graves y vinculadas a particulares es competente el Tribunal de Justicia Administrativa, mientras que el resto de las faltas competen a los órganos internos de control.

*Anexo 3. Conductas consideradas como faltas administrativas no graves en los ordenamientos federal y local.*

Faltas no graves enlistadas en el artículo 49 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas:

- “I. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás Servidores Públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el código de ética a que se refiere el artículo 16 de esta Ley;
- II. Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir Faltas administrativas, en términos del artículo 93 de la presente Ley;
- III. Atender las instrucciones de sus superiores, siempre que éstas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público. En caso de recibir instrucción o encomienda contraria a dichas disposiciones, deberá denunciar esta circunstancia en términos del artículo 93 de la presente Ley;
- IV. Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, en los términos establecidos por esta Ley; V. Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;
- VI. Supervisar que los Servidores Públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

- VII. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones, en términos de las normas aplicables;
- VIII. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte;
- IX. Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un Conflicto de Interés. Las manifestaciones respectivas deberán constar por escrito y hacerse del conocimiento del Órgano interno de control, previo a la celebración del acto en cuestión. En caso de que el contratista sea persona moral, dichas manifestaciones deberán presentarse respecto a los socios o accionistas que ejerzan control sobre la sociedad, y
- X. Sin perjuicio de la obligación anterior, previo a realizar cualquier acto jurídico que involucre el ejercicio de recursos públicos con personas jurídicas, revisar su constitución y, en su caso, sus modificaciones con el fin de verificar que sus socios, integrantes de los consejos de administración o accionistas que ejerzan control no incurran en conflicto de interés” (artículo 49 de la LGRA).

Además, el artículo 50 de la LGRA señala:

“también se considerará Falta administrativa no grave, los daños y perjuicios que, de manera culposa o negligente y sin incurrir en alguna de las faltas

administrativas graves señaladas en el Capítulo siguiente (II), cause un servidor público a la Hacienda Pública o al patrimonio de un Ente público”.

Faltas no graves enlistadas en el artículo 88 de la Ley Estatal de Responsabilidades:

- I.- Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás Servidores Públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el código de ética a que se refiere el artículo 16 de esta Ley;
- II.- Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir Faltas administrativas, en términos del artículo 133 de la presente Ley;
- III.- Atender las instrucciones de sus superiores, siempre que éstas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público. En caso de recibir instrucción o encomienda contraria a dichas disposiciones, deberá denunciar esta circunstancia en términos del artículo 133 de la presente Ley;
- IV.- Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial, de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, en los términos establecidos por esta Ley y observando la normatividad correspondiente a la reserva o confidencialidad de datos personales;
- V.- Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que, por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

- VI.- Supervisar que los Servidores Públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;
- VII.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones, en términos de las normas aplicables;
- VIII.- Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte;
- IX.- Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento;
- X.- Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un Conflicto de Interés (...);
- XI.- Omitir el impulso procesal que oficiosamente corresponda, tratándose de juicios o procedimientos de carácter administrativo, cuyo incumplimiento derive en la caducidad de los mismos” (artículo 88 de la LER).

*Anexo 6. Elementos normativos del procedimiento de responsabilidades administrativas.*

En cuanto al aspecto procesal, la LGRA establece que las autoridades encargadas de investigar las faltas administrativas podrán ser la Secretaría de la Función Pública (SFP) o su homóloga local (Secretaría de la Contraloría General del Estado, en Sonora), los Órganos internos de control, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y su homóloga local (Instituto Sonorense de Auditoría y Fiscalización, en Sonora) y las unidades responsables de investigar faltas administrativas en las Empresas productivas del Estado.

Como autoridades sustanciadoras se señalan a las SFP y homólogas locales, los Órganos internos de control, la ASF y sus homólogas locales y las unidades responsables en las empresas productivas. Sin embargo, es importante mencionar que expresamente se señala que las funciones de autoridad investigadora y sustanciadora no pueden ser ejercidas por la misma persona, por lo que -para dar cabal cumplimiento a lo dispuesto en esta ley- es necesario que las autoridades enlistadas cuenten con, al menos, dos personas ejerciendo la función investigadora y sustanciadora.

Por último, la autoridad encargada de resolver sobre las faltas administrativas varía según el tipo de falta. Las faltas no graves pueden ser resueltas por los propios órganos internos de control, mientras que para las faltas graves y las faltas de particulares deberán resolverse por el Tribunal competente (Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en el caso federal; Tribunal de Justicia Administrativa, en el caso de Sonora).

Para determinar la responsabilidad administrativa se siguen diferentes etapas:

- En un primer momento, se realiza la investigación, que puede iniciar de oficio, por denuncia o derivado de auditorías, según lo establecido en el artículo 91 de la LGRA.

Posterior a la investigación, la autoridad analiza los hechos y la información recabada para determinar la existencia de faltas y, en su caso, calificarlas de graves o no graves.

- Una vez hecha la calificación, la autoridad investigadora remitirá el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA) a la autoridad sustanciadora. Cuando esta última admita el IPRA, dará inicio el procedimiento de responsabilidad administrativa.
- En una última etapa, la autoridad resolutora -misma que varía, según el tipo de falta en cuestión- emitirá su resolución, siendo esta la última etapa del procedimiento de responsabilidad administrativa.

A nivel local, el procedimiento de responsabilidades administrativas se rige por la Ley Estatal de Responsabilidades. Este ordenamiento se apega a lo establecido en la LGRA sin mayor modificación. Una diferencia menor que se identifica es que, en el caso local, la investigación genera un expediente de presunta responsabilidad administrativa (EPRA), a diferencia del IPRA que se señala en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Anexo 5. Formato de denuncia de buzón transparente en Secretaría de Hacienda.



Gobierno del  
Estado de Sonora

Secretaría  
de la Contraloría General

**(ENCUESTA DE SERVICIO) SEGUIMIENTO POR PARTE DEL ORGANO INTERNO  
DE CONTROL DE LA SECRETARIA DE HACIENDA DEL ESTADO DE SONORA.**

¿COMO FUE LA ATENCION RECIBIDA?

A. BUENA B. REGULAR C. MALA

¿DISPONIBILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO?

A. BUENA B. REGULAR C. MALA

¿CÓMO CONSIDERAS EL TIEMPO DE ESPERA?

A. BUENA B. REGULAR C. MALA

¿DESEAS PRESENTAR ALGUNA QUEJA, DENUNCIA, SUGERENCIA O RECONOCIMIENTO?

A. SI B. NO

Nombre del Servidor Público que lo atendió: \_\_\_\_\_

Cargo que desempeña: \_\_\_\_\_

**POR FAVOR INCLUYA LA INFORMACIÓN QUE CONSIDERE PUEDA SER DE UTILIDAD PARA  
ATENDER SU QUEJA, DENUNCIA, SUGERENCIA O RECONOCIMIENTO.**

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**PARA INFORMARLE DEL SEGUIMIENTO QUE SE LE HA DADO A SU QUEJA, DENUNCIA,  
SUGERENCIA O RECONOCIMIENTO ES NECESARIO QUE PROPORCIONE LOS SIGUIENTES**

**DATOS:**

Nombre: \_\_\_\_\_

Domicilio: \_\_\_\_\_

Teléfono: \_\_\_\_\_

**CORREO ELECTRONICO P/ ENVIARLE RESPUESTA:**

Credencial con que se identifica: \_\_\_\_\_

Municipio: \_\_\_\_\_

FECHA: \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ HORA: \_\_\_\_\_

DIA MES AÑO

A tus órdenes en el 01 800 HONESTO (466-3786), nuestra línea de Atención o 911 (24 Hrs).