



# La denuncia de la corrupción y su problema oculto

## Prácticas de impunidad en Sonora



EL COLEGIO  
DE SONORA

# La denuncia de la corrupción y su problema oculto

Prácticas de impunidad en Sonora

38

Manuel Alejandro Encinas Islas

---

## Catalogación en la publicación Biblioteca Gerardo Cornejo Murrieta

**Nombre(s):** Encinas Islas, Manuel Alejandro, autor.

**Título:** La denuncia de la corrupción y su problema oculto : prácticas de impunidad en Sonora / Manuel Alejandro Encinas Islas.

**Descripción:** Primera edición. | Hermosillo, Sonora, México : El Colegio de Sonora, 2024.

172 páginas : ilustraciones ; 22 cm.

Incluye referencias bibliográficas.

**Identificador:** ISBN 9786078809585

**Temas:** LCSH: Víctimas de delitos -- Sonora -- Siglo XXI | Corrupción -- Sonora -- Prevención -- Siglo XXI | Funcionarios públicos -- Percepción -- Sonora -- Siglo XX.

**Clasificación:** LCC: KGF5513 .E53 2024

---



ISBN: 978-607-8809-66-0 (PDF)

El Colegio de Sonora  
Doctor José Luis Moreno Vázquez  
Rector

Doctor Víctor Samuel Peña Mancillas  
Secretario General

Doctora Patricia Aranda Gallegos  
Directora de Publicaciones no periódicas

Maestro Óscar Joel Mayoral Peña  
Jefe del Departamento de Difusión Cultural

Primera edición, D. R. © 2024  
El Colegio de Sonora  
Obregón 54, Centro, C. P. 83000  
Hermosillo, Sonora, México  
<https://www.colson.edu.mx>  
[publicaciones@colson.edu.mx](mailto:publicaciones@colson.edu.mx)

Este trabajo tiene como referente la tesis de maestría “La denuncia de corrupción y el problema oculto: prácticas institucionales que perpetúan la impunidad”, 2022, El Colegio de Sonora, que fue dirigida por el doctor Víctor Samuel Peña Mancillas.

Hecho en México / Made in Mexico

# ÍNDICE

Introducción .....	4
1. Comprendiendo el fenómeno de la corrupción.....	8
1.1 Modelos para entender la corrupción .....	8
1.2 ¿A qué se refiere el ámbito gubernamental cuando se habla de corrupción? .....	11
2. Un marco conceptual para entender la cifra oculta de la corrupción en Sonora .....	19
2.1 Delimitación conceptual de la denuncia.....	19
2.2 Cargas administrativas en los procesos de denuncia .....	22
2.3 Elementos del nuevo institucionalismo para analizar las prácticas burocráticas .....	26
3. Marco metodológico .....	28
3.1 Delimitación .....	28
3.2 Técnicas de recolección de datos .....	28
4. El estado actual de la cifra oculta de la corrupción en Sonora .....	32
4.1 La cifra oculta de la corrupción en Sonora.....	32
4.2 Eficiencia en la atención de las denuncias .....	38
4.3 Estructura y capacidades organizacionales .....	47
4.4 La experiencia de los actores gubernamentales clave.....	55
5. Los hallazgos en los mecanismos de denuncia .....	66
5.1 ¿Dónde están las cargas? .....	66
5.2 La estimación de la cifra oculta de la ¿corrupción? .....	70
5.3 ¿A quién acude la ciudadanía?.....	70
5.4 ¿Adónde van las denuncias?.....	71
5.5 El “castigo” por corrupción .....	72
5.6 La capacidad de las organizaciones para investigar la corrupción .....	73
6. Conclusiones .....	75
Referencias .....	79

## INTRODUCCIÓN

Denunciar los actos de corrupción de los que se es víctima o de los cuales se tiene conocimiento, podría considerarse una tarea simple: se trata de avisar a la autoridad, por los medios que esta provee, que alguien ha cometido un acto de esa índole. Sin embargo, la realidad parece ocultar un problema, pues la cifra de personas que dicen ser víctimas de corrupción y que no la denuncian supera, por mucho, la de quienes sí lo hacen. La situación anterior es un fenómeno que se conoce como *cifra oculta* o *cifra negra*. Se trata de la ausencia de denuncias por parte de los ciudadanos que han sido víctimas de algún delito (Jiménez, 2003). Esta cifra representa un vacío en la información que la autoridad tiene sobre la criminalidad, lo cual impide conocer con precisión la realidad del problema; en consecuencia, limita las opciones para combatirlo. Aunque el término se emplea de forma general cuando se habla de cualquier tipo de delito, en este trabajo se aplica exclusivamente a la corrupción.

Aquí surge la pregunta: ¿a qué se refiere el término *corrupción*? La mayoría de las personas tiene una noción vaga sobre su significado y quienes se dedican a estudiar el problema han propuesto diversas definiciones de la palabra, considerando el contexto en el que este tiene lugar y los objetivos que persiguen cuando emplean el término. Las múltiples definiciones dificultan el acuerdo sobre los métodos y el tratamiento que se le debe dar. Por ejemplo, la definición de la organización Transparencia Internacional (2024) es: “el abuso del poder conferido con fines particulares”. Aunque esta goza de mucha popularidad internacional, resulta inoperante cuando nos referimos a la corrupción como un acto ilícito que debe denunciarse.

En el ámbito mexicano, la política nacional anticorrupción (PNA) propone entender el problema como “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” (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción [SESNA], 2020, p. 20). Esta definición resulta importante porque es con base en ella que se coordinan los esfuerzos para controlar<sup>1</sup> el problema mediante el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y los Sistemas Locales Anticorrupción (SLA) de las diferentes entidades federativas.

Además del problema de definición, la corrupción tiene una característica particular: no tiene un indicador único que permita evaluar su dimensión (Castillo, 2003). Por eso para comprender su magnitud y los problemas que ocasiona, es necesario referirse a las diversas aristas del fenómeno.

---

<sup>1</sup> Aunque el discurso político habla de *erradicar* la corrupción, lo cierto es que no existen países en el mundo libres de este fenómeno. El autor utiliza el concepto *control* de la corrupción en este y otros trabajos, al igual que otros autores lo han hecho, pues se trata de un fenómeno que puede llegar a niveles funcionales, dependiendo de las necesidades específicas de cada contexto.

Por citar un ejemplo, la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE) de 2016 estima que la corrupción costó a las unidades económicas de todo el país 1.6 mil millones de pesos durante ese año (ENCRIGE, 2016). Es decir que, en promedio nacional, en 2016 la corrupción habría costado a cada unidad económica 12 243 pesos. En el caso de Sonora, la encuesta estimó que el costo anual por cada unidad económica fue de entre 2 700 y 6 800 pesos.

Además de los costos económicos privados, la corrupción tiende a elevar los costos de los servicios públicos y la demanda de estos, lo que provoca una administración pública ineficaz. En consecuencia, erosiona la confianza del gobernado en el gobernante, porque el funcionamiento ineficiente de la administración pública causa escepticismo en la ciudadanía y en las personas emprendedoras sobre la eficiencia y la imparcialidad de los procedimientos que regulan cualquier interacción de la ciudadanía con gobierno (trámites, solicitudes, procedimientos) (Della Porta y Vannucci, 1997).

En general, se puede decir que no existe un indicador único para evaluar la corrupción. Su naturaleza clandestina imposibilita el cálculo preciso de las acciones corruptas, pues no hay información oficial ni registro de otra naturaleza de estas actividades (Castillo, 2003).

Junto a la dificultad de medir la corrupción, la cifra oculta de este fenómeno plantea un problema adicional: se intenta estimar lo que escapa a los registros: la parte “oculta” de las prácticas corruptas. Por esta razón, se suele medir la percepción de la corrupción y de la victimización para intentar contabilizar el fenómeno, pues los registros oficiales de la autoridad son insuficientes (Pérez y Benito, 2013).

Analizar la cifra oculta de la corrupción implica contrastar los registros oficiales de las conductas corruptas con los datos que arrojan las encuestas acerca de la percepción y la victimización. Las versiones de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG, 2011, 2013, 2015, 2017, 2019, 2021) ofrecen algunos indicadores esenciales para conocer la cifra oculta de la corrupción en Sonora. De la ENCIG (2021) se desprende que, durante 2021, 93.3% de las personas que dijeron ser víctimas de corrupción en Sonora no presentó denuncia formal ante la autoridad (cifra oculta); en 2019, en Sonora, la cifra oculta fue de 78.5% y en 2017, de 89.9%. A escala nacional, el promedio de la cifra oculta (incluyendo Sonora) fue de 83.7% en 2021, de 81% en 2019 y de 82.6% en 2017. El contraste entre el ámbito local y el federal indica que la cifra oculta de corrupción en Sonora es, en promedio, superior a la cifra oculta nacional (ENCIG, 2017, 2019 y 2021).

Los principales motivos que se señalaron en Sonora para no denunciar fueron: 1) es inútil porque no se le daría seguimiento a la denuncia; 2) es una pérdida de tiempo; 3) no sabe o no responde; 4) la corrupción es una práctica muy común; y 5) no sabe ante quién tendría que denunciar (ENCIG, 2019).

Así mismo, la ENCIG 2019 calcula que, en Sonora, en ese año, la tasa de prevalencia fue de 12 562 personas por cada 100 000 habitantes que experimentaron por lo menos un acto de corrupción por parte de algún servidor público o servidora. Esta tasa aumentó a 16 890 personas por cada 100 000 habitantes en 2021, por lo que se puede hablar de un problema creciente (ENCIG, 2021).

También en el mismo estado la incidencia de la corrupción, es decir, la cantidad de trámites durante los cuales la población experimentó algún acto de corrupción por parte un servidor público o servidora, se estima en 24 221 actos por cada 100 000 habitantes durante 2019 (ENCIG, 2019). En la edición de 2021 de la ENCIG, la incidencia en Sonora aumentó a 31 883 actos por cada 100 000 habitantes (ENCIG, 2021).

Estos aumentos ocurren en un contexto de elevada percepción de la corrupción. Según la ENCIG (2019), en 2019, el 85.7% de la población sonorenses señaló que era un problema “muy frecuente” o “frecuente”, y en la

ENCIG (2021) el porcentaje fue de 85.2. Además, en ambas encuestas se consideró que la corrupción era el segundo problema más importante en la entidad (ENCIG, 2019 y 2021).

Tras conocer semejante panorama, surgió el interés en analizar, a la luz de las labores del Sistema Estatal Anticorrupción de Sonora (SEAS), vigente desde 2017, el fenómeno de la cifra oculta de la corrupción en Sonora. Para poner en marcha de forma correcta las estrategias de control de la corrupción en Sonora, es indispensable contar con una dimensión más próxima a la realidad, pero es ahí donde la cifra oculta se vuelve un obstáculo.

El objetivo del presente trabajo es identificar las prácticas institucionalizadas en los procesos de denuncia de corrupción que están incidiendo en las razones de la ciudadanía para no denunciar. Dicho de otro modo, se pretende saber qué ocurre en las instituciones públicas en lo referente al tratamiento de las denuncias y la forma en que estas acciones conducen a la ciudadanía a no denunciar. La no denuncia constituye la cifra oculta de la que estamos hablando.

A partir de los datos de las ediciones de la ENCIG (2011, 2013, 2015, 2017, 2019 y 2021), se dio prioridad a estudiar las denuncias de la ciudadanía sobre aquellas que provienen de la propia administración pública. El punto de partida es la premisa de que la denuncia de la corrupción es un mecanismo de participación ciudadana para controlarla y también un reflejo de la legitimidad que le confiere la sociedad a las funciones de procuración y administración de justicia. En esencia, este trabajo pretende responder las preguntas siguientes: *a)* ¿qué prácticas institucionalizadas en los procesos de denuncia motivan a las personas afectadas a no denunciar hechos de corrupción en Sonora?; *b)* ¿cómo son los mecanismos para interponer denuncias ciudadanas por corrupción en Sonora?; *c)* ¿de qué forma se da el seguimiento a las denuncias ciudadanas por corrupción en Sonora?; *d)* ¿cómo ha denominado el ámbito gubernamental el fenómeno de la cifra oculta de corrupción en la entidad (si fue problema o no, si llegó a constituirse como problema público y, en consecuencia, se implementaron políticas públicas para su atención?) y *e)* ¿qué acciones se han llevado a cabo para reducir la cifra oculta en el estado y cuáles han sido sus efectos?

Para responder estas preguntas, se planteó esta hipótesis: las cargas administrativas de las organizaciones gubernamentales durante los procesos de denuncia y el tratamiento posterior que se le da a esta, complican el acceso a la justicia en materia de corrupción, lo cual crea en la ciudadanía percepciones negativas sobre la eficiencia de dichas organizaciones, percepciones que a su vez desmotivan a la gente para denunciar.

Burden, Canon, Mayer y Moynihan (2012) definen las cargas administrativas como la experiencia que tiene un individuo cuando se ejecuta una política pública y la percibe como onerosa, e implica que él valore los recursos que emplea o piensa que empleará para poner en marcha esa política. Según los autores que proponen esta definición, el individuo puede ser un servidor público o una persona de la ciudadanía (Burden et al., 2012).

El objetivo de este trabajo es diagnosticar los procesos de denuncia teniendo en cuenta los hechos que desincentivan la denuncia ciudadana de actos corruptos. Se intenta, además, examinar los mecanismos mediante los cuales se presentan las denuncias, con la finalidad de determinar las características y los procedimientos que pudieran desalentar la denuncia.

Es importante subrayar que las cargas administrativas no son el único factor que repercute en las razones de la ciudadanía para no denunciar la corrupción. Un diagnóstico integral de la cifra oculta implica analizar la experiencia de la persona que denuncia y elementos del contexto sociocultural de la víctima. Sin embargo, para efectos de delimitar el estudio, el énfasis se ha puesto en el interior de la organización gubernamental.

También es objetivo de la investigación reconocer las relaciones que hay entre las principales razones para no denunciar la corrupción que ha expresado la ciudadanía en las ENCIG (2011, 2013, 2015, 2017, 2019, 2021) y los mecanismos para interponer una denuncia, a fin de detectar de qué forma repercuten las acciones de las organizaciones gubernamentales para que se denuncie o no.

Se delimitó el estudio al periodo entre enero 2015 y junio de 2021, porque coincide con diversas adecuaciones normativas que se hicieron en Sonora, con la puesta en marcha del SEAS y con la disponibilidad de algunas fuentes de información.

Para cumplir con los objetivos propuestos, se emplearon técnicas complementarias de investigación que se concentran, esencialmente, en el análisis estadístico de los registros oficiales de las organizaciones gubernamentales, los cuales se obtuvieron mediante solicitudes de acceso a la información; en la revisión de los distintos indicadores existentes, principalmente del INEGI; y en las entrevistas semiestructuradas a aquellos servidores públicos o servidoras a quienes competía recibir y tramitar denuncias.

La presente obra se estructura en seis capítulos. En el primero, denominado “Comprendiendo el fenómeno de la corrupción”, se recopilan algunos de los principales enfoques que el sector académico ha empleado en el estudio del problema en cuestión. El segundo, denominado “Un marco conceptual para entender la cifra oculta de la corrupción en Sonora”, sintetiza algunos elementos teórico-conceptuales que se emplean en la investigación de dicha cifra, entre los que sobresale el nuevo institucionalismo, pues es el marco conceptual general de la investigación y un análisis de las *cargas administrativas* en los procesos de denuncia. El tercer capítulo explica el marco metodológico que se utilizó. El capítulo cuarto, titulado “El estado actual de la cifra oculta de corrupción en Sonora”, presenta el análisis de la evidencia empírica, el cual refleja el estado de la corrupción en la entidad, el control de esta y la participación de los actores clave en los procesos de denuncia. En el capítulo quinto se consignan los hallazgos de la investigación y se describen los procesos para imputar responsabilidades por corrupción y la forma en que se manifiestan las cargas administrativas en cada uno de ellos. En el sexto capítulo se asientan las conclusiones.



# 1. COMPRENDIENDO EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN

Lo primero que hay definir cuando se quiere analizar la cifra oculta es, sin duda, la corrupción. Como se adelantó en la introducción, esta labor implica un alto grado de dificultad, porque la complejidad del problema, su extensión a lo largo del mundo y sus múltiples manifestaciones han llevado a un debate inacabado sobre cómo definirlo. No existe una definición única del término *corrupción*. Lo que sí hay son modelos de uso reiterado en la academia para analizar el problema. En esta sección se exponen dichos modelos y se revisan los planteamientos que se han hecho para definir la corrupción. El concepto de corrupción tiene varias definiciones. Por ejemplo, en el ámbito gubernamental tiene una definición que se aplica a las políticas públicas (la de la PNA) y además está la otra definición, la que se desprende del marco jurídico de las responsabilidades de los servidores públicos. Con “Planteamientos de corrupción” me refiero a esas definiciones en el ámbito público gubernamental.

## 1.1 Modelos para entender la corrupción

A lo largo de la historia, el concepto de corrupción ha transitado desde perspectivas legalistas, en las que se define como una transgresión a las leyes, hasta definiciones de cargo público enfocadas en la conducta del funcionario y la centralidad del deber (Williams, 1999). Las definiciones de cargo público dominaron entre 1960 y la década de 1980. Su ventaja es que posibilitan la comparación entre distintos lugares, a diferencia de las definiciones de tipo legalista (Williams, 1999). Porque los marcos jurídicos son cambiantes. Es complicado estudiar la corrupción a partir de definiciones tomadas de la ley, porque podrían no coincidir con la temporalidad o conforme cambie el marco jurídico. Lo que Williams (1999) destaca es que las definiciones académicas centradas en el servidor público son más útiles para realizar estudios comparativos.

Calificar de corruptas ciertas conductas tiene un problema particular. Aunque facilita la comparación en diversos contextos, tomar como referencia su marco normativo, obliga a atender el proceso político y la legitimidad del gobierno (Williams, 1999), debido a que al calificar una conducta de corrupta se atiende a puntos de referencia del contexto donde ocurre. Por lo tanto, se requiere precisar el interés público y la ventaja partidaria. Además, 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).

A partir de 1990 se expandió el interés en estudiar la corrupción, lo cual dio pie a la participación de diversas ramas del conocimiento. La incursión de los economistas en el estudio trajo consigo propuestas de definiciones familiares para esa disciplina, pero dejó de lado concepciones de tipo legalista y gubernamentales (Williams, 1999).

En la evolución histórica del concepto aparece la perspectiva del agente-principal. En ella el análisis se sitúa “en la interacción y las interrelaciones que existen dentro y fuera de los organismos públicos” (Williams, 1999, p. 507). Desde dicha perspectiva, el *principal* se refiere a un individuo, a un superior designado por el agente o a un cuerpo difuso, como lo es el público en general (Rose-Ackerman, 2010), que se relaciona con un *agente* o funcionario. Desde esta perspectiva, habrá corrupción cuando un agente, buscando el interés propio, traicione el interés del principal (Klitgaard, 1988). Cuando se presente la situación que plantee la corrupción como alternativa, el agente (funcionario) habrá de valorar la utilidad y los riesgos de la alternativa corrupta, y deberá decidir pensando en los *costos morales* que la decisión implique, es decir, la utilidad que se pierde a causa de la ilegalidad de su acción (Della Porta y Vannucci, 2005). Cuando el individuo perciba un bajo costo moral en el incumplimiento de normas tácitas o explícitas, verá como una elección racional, teniendo presente la relación entre costo y beneficio, optar por la práctica corrupta, aunque implique incumplir la norma.

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

En cuanto a definiciones concretas, Rose-Ackerman (2010) propone que la corrupción es “el uso ilícito de la disposición a pagar como criterio de toma de decisiones” (p. 47). La autora considera que el término *corrupción* se usa para condenar conductas que violan los valores del propio hablante. Su definición se aleja de los juicios de valor, con el fin de evitar la variación del término y que su definición no se base en cuestiones morales, porque 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, Klitgaard (1998) define la corrupción, de forma general, como el “mal uso de un cargo o función con fines no oficiales” (p. 4). La corrupción puede referirse a actos u omisiones, incluidas promesas y amenazas, servicios lícitos o ilícitos y puede estar dentro o fuera de la organización pública (Klitgaard, 1991). El autor reconoce que los límites del concepto *corrupción* son difíciles de determinar y que dependen de las leyes y de las costumbres locales (Klitgaard, 1998).

Ambas propuestas, destacadas dentro de los modelos del agente-principal (Groenendijk, 1997; Williams, 1999), coinciden en el siguiente punto cuando definen el concepto: algo indebido o ilícito, opuesto a la conducta *deseable*. De igual forma, ambos autores señalan que la definición de corrupción atiende a factores particulares y contextuales (valores, leyes y costumbres locales), lo cual demuestra la dificultad de proponer una definición del término.

En el modelo del agente-principal, se considera que los escenarios de riesgo de corrupción se dan porque el Estado crea monopolios de bienes o servicios en los cuales políticos y funcionarios tienen poder discrecional para asignar dichos monopolios. La conjunción de monopolio y discrecionalidad propicia condiciones para que los funcionarios o las funcionarias se enriquezcan, lo cual podría conllevar el alza de los costos de asignación de bienes y servicios del Estado y el decremento de la legitimidad política (Boswell y Rose-Ackerman, 1996).

La búsqueda de ganancias mediante la corrupción produce incentivos improductivos en la sociedad: quienes deben realizar funciones públicas se dedican a obtener beneficios particulares (Klitgaard, 1988). El efecto de estos incentivos es la ineficiencia en el funcionamiento de la organización gubernamental.

Otro elemento que se destaca en el modelo del agente-principal es la relevancia que tiene el contexto donde se dan las interacciones. Rose-Ackerman (2010) señala la importancia de considerar que la relación entre agente y

principal se da en contextos institucionalizados, por lo que es fundamental conocer el funcionamiento de las instituciones formales e informales para comprender los efectos de los pagos de soborno y de las redes privadas alrededor de ellos dentro de la organización.

En el modelo del agente-principal, el control de la corrupción se logra mediante la combinación de medidas para enfrentar los factores que la propician. Entre estas, está modificar el sistema de estímulos que la corrupción produce. Es decir, hay que hacer más atractivo el comportamiento honesto que la solicitud o pago de sobornos (Klitgaard, 1998; Rose-Ackerman, 2010).

Otra propuesta para estudiar la corrupción son los modelos basados en las teorías de acción colectiva. En ellos la racionalidad limitada depende, en gran medida, de las expectativas compartidas sobre la forma en la que actuarán otros individuos del contexto. Los problemas de la acción colectiva son los que surgen cuando “nadie o solo algunas excepciones cooperan porque [casi todos] desconfían de que los demás lo vayan a hacer” (Phillipps, 2018, p. 192).

Cuando se aplican las ideas de la acción colectiva al fenómeno de la corrupción, se descubre que este se asocia con la confianza que se tenga en la actuación de los demás (Phillipps, 2018). La corrupción se traduce en una norma imperante en un grupo, según la cual se espera que los demás individuos actúen corruptamente y, en consecuencia, que se considere aceptable la propia actuación corrupta. No se trata de individuos que aprueben moralmente la corrupción o que desconozcan sus consecuencias negativas a la larga, sino de individuos que esperan que los demás cometan infracciones y, por lo tanto, perciban que “los beneficios a corto plazo de la conducta corrupta son mayores que los costos de no hacerla” (Persson, Rothstein y Teorell, 2013, p. 457), lo cual representa una justificación de lo que se sabe moralmente reprochable.

La teoría de la acción colectiva critica la idea que subyace en la teoría del agente-principal, en la que se espera que un grupo desempeñe 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 igual que en el modelo del agente-principal, la acción colectiva contempla los factores contextuales que afectan la toma de decisiones del individuo. Al respecto, Ellinor Ostrom (2014) señala que los seres humanos adoptan normas y elementos del contexto que inciden en la forma en que los individuos entienden las condiciones de su situación y de las personas con quienes interactúan, lo que afecta sus conductas a lo largo del tiempo, especialmente en grupos grandes sin acuerdos ni comunicación.

Bajo la lógica de la acción colectiva, la corrupción provoca un escenario donde se espera que los demás actúen de forma corrupta. Este escenario es estable y permite al individuo elegir la alternativa corrupta, porque confía en que el resto del grupo actuaría de la misma forma. Para alterar dicha estabilización, el sistema completo debe equilibrarse, cambiar de una visión particularista a una de tipo universalista (Persson et al., 2013). En este modelo, en el que la confianza es indispensable para lograr la acción colectiva, es necesario articular iniciativas para controlar la corrupción y revertir la desconfianza y la falta de cooperación entre los integrantes de un colectivo mediante la promoción de la confianza interpersonal y hacia las instituciones (Phillipps, 2018).

Como se ha señalado antes, no hay consenso sobre la definición de corrupción. Por el contrario, las posturas son diversas. Aunque los modelos que la analizan han ido mejorando su capacidad explicativa, la complejidad del problema no ha permitido dar surgimiento a un solo modelo ni concepto con el que se puedan

analizar todas las variantes. Cada *concepción* de corrupción que se utilice debe justificarse demostrando la utilidad para el proyecto particular (Thompson, 2018).

Por otro lado, desde un punto de vista sistémico, la corrupción puede definirse como el equilibrio que existe en un sistema, en el que las reglas informales se sostienen en valores análogos al sistema de valores que regula la actividad legal y que los individuos han internalizado (Della Porta y Vannucci, 2005). Lo anterior puede llevar al establecimiento de determinado *orden* bajo una forma corrupta. Charap y Harm (2002) señalan que la corrupción en la burocracia es una forma organizativa de los grupos de poder para mantener el control, en la cual los funcionarios se convierten en una especie de *rehenes* debido a sus bajos salarios y a la dificultad que tienen para denunciar el sistema debido a su participación en él. En consecuencia, la corrupción no son más que conductas predatorias implantadas de forma descendente que establecen una “dictadura de búsqueda de rentas” (p. 151).

Del modelo de la acción colectiva se pueden retomar presupuestos que complementan la definición de corrupción como un fenómeno complejo que trasciende las conductas punibles definidas en el marco legal. El establecimiento de la desconfianza generalizada en el actuar de las demás personas propicia la percepción de que hay mayor facilidad para obtener ganancias individuales, con lo cual se consolida un punto de vista particularista del poder en lugar de uno universalista.

En cuanto al tema específico de estudio —la cifra oculta de la corrupción—, tanto el modelo del agente-principal como el de la acción colectiva permiten explicar la denuncia ciudadana del acto de corrupción. Por una parte, las conductas sujetas a sanción según el marco legal vigente son las únicas susceptibles de denunciarse, por lo que la corrupción como acto ilícito se acota a ese catálogo de conductas. Por otra parte, la cifra oculta se justifica por diversos motivos<sup>2</sup> que reflejan —a partir de la percepción— la desconfianza de la ciudadanía en lo que respecta al control que el gobierno debería tener sobre las acciones corruptas, situación que refuerza la idea de que la corrupción es la norma imperante en el contexto.

## 1.2 ¿A qué se refiere el ámbito gubernamental cuando se habla de corrupción?

Además del abordaje académico que se da al fenómeno de la corrupción, resulta conveniente revisar el tratamiento que esta ha tenido en el ámbito público nacional y local. Para eso, en esta sección se analiza el marco legal de responsabilidades del servicio público relativo a la corrupción; también la definición de la PNA como documento rector de los esfuerzos del SNA.

### 1.2.1 La corrupción desde una perspectiva jurídica

Respecto al marco legal de responsabilidades del servicio público, existe un robusto cuerpo de leyes que trasciende del ámbito internacional al local y que señala lo que para el derecho positivo representan las conductas de corrupción. Estas pueden dar como resultado la determinación de responsabilidad legal de tipo político, administrativo o, en los casos más graves, penal. Además, el entramado normativo establece los procedimientos para determinar dichas responsabilidades y la competencia de las diversas autoridades en relación con el combate

---

<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 escala nacional como local, entre los cuatro motivos más recurrentes está “la corrupción es una práctica muy común”. Con esa respuesta se aprecia la idea de una relativa aceptación del fenómeno en la realidad de la persona entrevistada (ENCIG, 2019).

punitivo de la corrupción. Es aquí donde figura la denuncia de la corrupción como elemento que da inicio a este tipo de procedimientos legales.

Atendiendo la jerarquía de las leyes, se inicia el recuento señalando que el control de la corrupción en México está determinado por el rango constitucional. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 2024) establece las bases generales para determinar las responsabilidades de las personas servidoras públicas, así como el funcionamiento del SNA, al que define 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 (CPEUM, 2024, título cuarto, artículo 113).

Ahí se establece que el SNA deberá contar con un Comité Coordinador integrado por las personas titulares de la Auditoría Superior de la Federación, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, de la Secretaría del Ejecutivo Federal, responsable del control interno, por las personas que presidan el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, por un representante del Consejo de la Judicatura Federal (CJF) y por otro del Comité de Participación Ciudadana (CPC). A su vez, se estipula que cinco ciudadanos o ciudadanas que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, rendición de cuentas o combate a la corrupción, deberán integrar el CPC. Además de las bases constitucionales, hay leyes de tipo general, federal y nacional que tienen entre sus objetivos conformar el marco jurídico de control de la corrupción.

En el Código Penal Federal (CPF, 2024) se describen las conductas que potencialmente configurarían los delitos por hechos de corrupción, así como las sanciones a las que se vuelven acreedoras las personas responsables de cometerlos y las atenuaciones o agravantes que pudieran tener dichas sanciones. A grandes rasgos, el código será aplicable a los delitos por hechos de corrupción que cometan las personas servidoras públicas de la federación, aquellas vinculadas a instituciones públicas federales y a las que estén relacionadas con el presupuesto federal.

Al igual que el CPF (2024), el Código Penal para el Estado de Sonora (CPES, 2023) es la ley sustantiva que contiene las conductas consideradas delitos en la entidad. Esta normativa es aplicable a los delitos cometidos en dicho estado que sean competencia de sus tribunales, lo cual atiende, de forma general, al carácter de la persona servidora pública (estatal o municipal), al ente público al que se vincula la conducta o al origen del recurso relacionado con el hecho.

En cuanto al fenómeno de la corrupción, el título séptimo del CPES (2023), denominado “Delitos por hechos de corrupción”, contiene las diferentes conductas posiblemente constitutivas de delitos, así como sus respectivas sanciones y la forma en que estas se pueden agravar o atenuar (véase [tabla 1.1](#)).

En este contexto, la corrupción se trata como una serie de conductas de tal gravedad que ameritan la intervención del derecho penal, por lo cual se incluyen en los diferentes tipos penales todos aquellos supuestos que el órgano legislativo considera hechos asociados con la corrupción, sin presentar una definición concreta del término.

Por otro lado, respecto a la determinación de responsabilidades penales, los delitos se persiguen mediante los procedimientos establecidos en el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP, 2024). El carácter nacional del CNPP (2024) advierte que es la única normatividad aplicable a los procedimientos de naturaleza penal del país, sin importar el fuero (federal o local). Así, en las diferentes entidades federativas y en la federación misma se sigue un procedimiento penal único. De forma general, el CNPP (2024) 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 (art. 211).

Tabla 1.1 Tipos penales relacionados con la corrupción  
(comparación entre CPF [2024] y CPES [2023])

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	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 CPF (2024, Libro II, Título X) y del CPES (2023, Libro II, Título VII).

Por otro lado, en el derecho vigente se pueden encontrar responsabilidades de naturaleza distinta a la penal, como la administrativa. En este ámbito, la corrupción se puede entender como las conductas que constituyen lo que se conoce como faltas administrativas. La normatividad que regula la responsabilidad administrativa (actualmente vigente) se conforma por la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA, 2022), para el fuero federal y para definir competencias en el país; y por la Ley de Responsabilidades y Sanciones para el Estado de Sonora.

Es importante advertir que, en el momento de la investigación, la ley local vigente era la denominada Ley Estatal de Responsabilidades (LER, 2017), la cual se abrogó al entrar en vigor la Ley de Responsabilidades y Sanciones para el Estado de Sonora (LRSES, 2022). Por esa razón, los supuestos con los que se trabajó durante la investigación son los previstos en la LER (2017), que guardan similitud con el contenido de la nueva ley.

La LGRA (2022) hace a la vez de ley sustantiva y adjetiva, puesto que establece las conductas que se considerarán faltas administrativas y porque determina los mecanismos, los procedimientos y las autoridades competentes para fijar las responsabilidades por dichas faltas. La LGRA (2022) clasifica las faltas administrativas como graves, no graves y de particulares. En relación con las faltas administrativas no graves, dicha ley enumera diez fracciones de su artículo 49 y un supuesto normativo de su artículo 50. Del artículo 51 al 64 Bis de la misma ley se definen las faltas administrativas graves.

Tanto la falta administrativa no grave como la grave requieren que la persona que la cometa tenga la calidad de servidor público o servidora para poder imputársela, por lo cual no puede imputársele a los particulares. Sin

embargo, la LGRA (2022) enumera una serie de actos de particulares que se asocian con las faltas administrativas graves y, por lo tanto, acreedores de responsabilidad administrativa (LGRA, 2022 artículos [arts.] del 66 al 72).

Por último, la LGRA (2022) establece un supuesto de faltas de los particulares en situación especial, que son las que realicen candidatos o candidatas a puestos de elección popular, integrantes de equipos de campaña electoral o de transición entre administraciones del sector público o líderes de sindicatos de dicho sector, cuando impliquen que la persona actúe en los supuestos de la falta grave de cohecho (o soborno, como también se le conoce a esta conducta) (LGRA, 2022, art. 52), cuando a cambio de obtener ventajas indebidas ofrezca u otorgue beneficios futuros en caso de obtener un puesto público (véase [tabla 1.2](#)).

Tabla 1.2 Faltas administrativas (LGRA, 2022)

Ley General de Responsabilidades Administrativas
<p>A. Diez conductas consideradas faltas no graves [...]</p>
<p>B. Faltas administrativas graves:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Cohecho.</li> <li>b) Peculado.</li> <li>c) Desvío de recursos públicos.</li> <li>d) Abuso de funciones.</li> <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>

Fuente: elaboración propia a partir de la LGRA (2022, Libro I, Título III).

Las responsabilidades administrativas acarrear sanciones de diverso tipo. En el caso de las faltas administrativas no graves, las sanciones pueden consistir en: 1) amonestación pública o privada; 2) suspensión del empleo, cargo o comisión, hasta por treinta días; 3) destitución de su empleo, cargo o comisión; 4) 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 (LGRA, 2022, art.75).

El tribunal competente impone las siguientes sanciones para las faltas administrativas graves: 1) suspensión del empleo, cargo o comisión durante treinta días naturales o hasta noventa días naturales; 2) destitución del empleo, cargo o comisión; 3) sanción económica de hasta dos tantos de los beneficios obtenidos por el infractor; 4) 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 veinte años, dependiendo del monto de los daños y perjuicios causados (LGRA, 2022, art. 78). Las sanciones a particulares varían dependiendo de si la persona es física o moral, y pueden ser las siguientes:

*Personas físicas:* a) sanción económica de hasta dos tantos de los beneficios obtenidos, o de entre cien y ciento cincuenta mil unidades de medida de actualización; b) inhabilitación temporal de entre tres meses y ocho años para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, según corresponda; y c) indemnización por daños y perjuicios ocasionados (LGRA,2022, art. 81, fracc. I).

*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 diez años; c) suspensión de actividades por un periodo de entre tres meses y tres años, que consiste en detener, diferir o privar temporalmente sus actividades comerciales, económicas, contractuales o de negocios; d) disolución de la sociedad; y e) indemnización por daños y perjuicios causados. Las sanciones de los incisos c y d serán procedentes cuando la sociedad se haya utilizado de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves (LGRA, 2022, art. 81, fracc. II).

En relación con el tema de la denuncia, la LGRA (2022) establece que esta debe 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 en sus instalaciones para que cualquier persona interesada en presentar una denuncia lo pueda hacer. Sin embargo, la ley no especifica las condiciones que deben darse para presentar denuncias. También se dispone que la presentación de denuncias puede ser por vía electrónica. La LGRA (2022) define la persona 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. (LGRA, 2022, art. 3, fracc. IX).

La LER (2017) tiene por objeto establecer los lineamientos de aplicación en concurrencia con la LGRA (2022), así como regular lo no previsto en dicha ley. Por lo tanto, se encuentran armonizadas, y el diseño de los procedimientos para determinar responsabilidades por faltas administrativas sigue una estructura similar.



En la LER (2017), las conductas se clasifican (al igual que en la LGRA [2022]) 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 enumeran en el artículo 88 de dicha ley, el cual plantea que los actos u omisiones que incumplan o transgredan los supuestos siguientes serán sancionables como faltas no graves.

Además, en la LER (2017) se establece que los particulares en situación especial pueden incurrir en responsabilidades por faltas administrativas. Los supuestos de situación especial son los mismos que en la LGRA (2022) y atienden a la situación de las personas que participan en los procesos electorales y de transición de gobierno.

Tabla 1.3 Faltas administrativas  
(comparación entre LRSES [2022] y LER [2017])

Ley Estatal de Responsabilidades	Ley de Responsabilidades y Sanciones para el Estado de Sonora
<p>A. Once conductas consideradas faltas no graves: [...]</p> <p>B. Faltas administrativas graves:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Cohecho.</li> <li>b) Peculado.</li> <li>c) Desvío de recursos públicos.</li> <li>d) Utilización indebida de información.</li> <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>	<p>A. Trece conductas consideradas faltas no graves: [...]</p> <p>B. Faltas administrativas graves:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Cohecho.</li> <li>b) Peculado.</li> <li>c) Desvío de recursos públicos.</li> <li>d) Utilización indebida de información.</li> <li>e) Simulación de acto jurídico.</li> <li>f) Abuso de funciones.</li> <li>g) Actuación bajo conflicto de interés.</li> <li>h) Contratación indebida.</li> <li>i) Nepotismo.</li> <li>j) Enriquecimiento ilícito.</li> <li>k) Omisión de cuotas y aportaciones.</li> <li>l) Enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés.</li> <li>m) Tráfico de influencias.</li> <li>n) Encubrimiento.</li> <li>o) Desacato.</li> <li>p) Obstrucción de la justicia.</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) Colusión.</li> <li>f) Uso indebido de recursos públicos.</li> <li>g) Contratación indebida a ex servidores públicos.</li> </ul> <p>D. Faltas de particulares en situación especial</p>

Fuente: elaboración propia a partir de la LRSES (2022, Título III) y de la LER (2017, Título IV).

El 26 de abril de 2022 se publicó en el *Boletín Oficial del Estado de Sonora* la Ley de Responsabilidades y Sanciones para Estado de Sonora (LRSES, 2022). Esta ley, que no formaba parte del marco normativo vigente en el momento de realizar la investigación, sustituyó la LER (2017) y modificó algunos de los supuestos de responsabilidad administrativa. A fin de ilustrar las diferentes conductas, estas se enumeran en la [tabla 1.3](#).

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

Otra diferencia es el sujeto susceptible de responsabilidad. Los tipos penales relacionados con la corrupción, en general, establecen la condición de ser servidor público. Como excepción, algunos tipos penales establecen supuestos en los que la persona responsable no tiene tal carácter.

Es más clara la distinción en las faltas administrativas. Las faltas administrativas graves y las no graves requieren forzosamente que la persona responsable tenga el carácter de servidor público; las faltas administrativas de los particulares o de los particulares en situación especial, como su denominación indica, solo admiten responsabilidad de personas que no tengan carácter de servidor público. Esta distinción se aplica para la LER (2017), la LRSES (2022) y la LGRA (2022).

### 1.2.2 La corrupción como problema público

Hasta este punto, el análisis se ha concentrado en el marco jurídico relacionado con la corrupción en Sonora. Se ha visto hasta aquí solo el ámbito que transgrede disposiciones legales (perspectiva legalista), que se podría denominar *corrupción ilícita* y que no contempla la corrupción que transgrede normas o patrones sociales (Castillo, 2001) que no guardan relación con el marco jurídico, es decir desde la perspectiva de la política pública.

Las labores del SNA en México se han enfocado en construir una definición consensada de la corrupción como problema público. Dicha definición, como ya se dijo, considera que la corrupción es 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” (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción [SESNA], 2020, p. 61). Por orden social se entiende el “conjunto estable de instituciones formales e informales” (SESNA, 2020, p. 61).

La PNA surge para articular los esfuerzos anticorrupción de las instituciones que conforman el SNA. Es importante identificar la definición de esta política en el ámbito nacional, ya que —en el plano formal, por lo menos— debe ser un criterio unificador de los esfuerzos anticorrupción que se realizan en el marco del SNA. Además, es el primer intento nacional de conceptualizar la corrupción y de poner en marcha una estrategia coordinada a escala nacional para combatirla.

La definición de la PNA se aproxima más a la del modelo de la acción colectiva. En ella se explicita la intención que hay de alejarse de las perspectivas que atribuyen la responsabilidad a los individuos en particular, al señalar que la corrupción es 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 ese sentido, la propuesta para describir el concepto de corrupción que hace la PNA se puede clasificar como una definición política. Refleja el empeño de abordar el fenómeno holísticamente para unificar las políticas públicas en materia de investigación, de sanción y de prevención, que llevan a cabo las diversas organizaciones gubernamentales cuyas funciones se relacionan con esos temas.

En síntesis, existe una diversidad de propuestas sobre cómo definir el fenómeno de la corrupción. Tanto el sector académico como el ámbito público han identificado en sus definiciones elementos que posibilitan comprender su naturaleza, por lo menos en contextos específicos.

Las propuestas de definición del término que emanan del ámbito académico conciben la corrupción como un hecho social y contemplan todas las aristas que puede tener. Las definiciones del sector académico reflejan los presupuestos e intereses del área de conocimiento de la cual surgen, y resultan útiles solo para analizar el problema en contextos delimitados.

El marco jurídico, por su parte, requiere una definición precisa y acotada de las conductas *corruptas*, puesto que sus objetivos apuntan a determinar responsabilidades concretas. La aplicación de sus definiciones se sujeta a casos y contextos específicos, lo cual es su principal limitación.

Las definiciones resultantes del ámbito público, en cambio, intentan ser más generales y proveer una base amplia a las políticas públicas de control de la corrupción; es decir que hablan de prevenir, detectar, sancionar y erradicar actos y hechos de corrupción. La PNA se consagró a construir un concepto nacional consensado, con tal amplitud que posibilita incorporar las acciones de los todos los entes que componen el SNA.

## 2. UN MARCO CONCEPTUAL PARA ENTENDER LA CIFRA OCULTA DE LA CORRUPCIÓN EN SONORA

Habiendo precisado en el capítulo anterior las consideraciones básicas para comprender el fenómeno de la corrupción, en este capítulo se abordan algunos elementos teórico-conceptuales que se consideraron para analizar la cifra oculta de la corrupción en Sonora.

La primera sección se encarga de definir lo que se entiende por *denuncia* y de señalar algunos de sus tipos. El segundo apartado examina el concepto *cargas administrativas* como un elemento que emerge cuando se entiende que la denuncia es el punto de interacción entre la ciudadanía y el gobierno. Ese es el foco de atención en este trabajo. Por último, se exponen algunos elementos del nuevo institucionalismo que han servido aquí de marco teórico para estudiar las prácticas de las organizaciones gubernamentales que afectan la condición de la denuncia por corrupción.

### 2.1 Delimitación conceptual de la denuncia

La denuncia puede definirse como

la voluntaria participación de conocimiento que alguien efectúa, por [la] 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)

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 provee información que activa las facultades investigadoras.

Es, además, un *requisito de procedibilidad*, es decir, que es parte de las formalidades legales necesarias y esenciales para iniciar o dar continuidad a la investigación de ciertos delitos (CNPP, 2024, art. 211, fr. I, inciso a). Para denunciar, no es necesario que la persona denunciante acredite tener un interés en el hecho, por lo que cualquier persona puede avisar sobre la probable comisión de un hecho ilícito ante la autoridad (Hernández, 2012).

Otra característica fundamental para este estudio se relaciona con el carácter de la persona denunciante. Según la LER (2017), los órganos internos de control de los entes públicos y el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF) 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 (LER, 2017, art. 10, fr. III). Hecha esta aclaración, en el presente texto se denomina *denuncia de autoridad* a este tipo de denuncia. La denuncia de autoridad se diferencia de la *denuncia interna*, que es

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 presentarse ante el órgano interno de control del ente público, al Ministerio Público o a ambos, a fin de que se investigue y eventualmente se determine la responsabilidad administrativa o penal que pueda existir.

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

Además, la denuncia de autoridad y la denuncia interna también se distinguen entre sí porque, en la primera, la persona servidora pública ejerce las funciones que legalmente le competen y a las que jurídicamente está obligada: a denunciar. En cambio, la denuncia interna la realizan personas que, por su empleo, cargo o comisión, detectan hechos presuntamente corruptos y deciden informarlos, aunque este acto no sea parte de su encomienda legal. Sobre la vertiente legal de la denuncia, el CNPP (2024) exige ciertos requerimientos que hay que subrayar:

- La denuncia debe ser pronta, gratuita e imparcial, lo cual es un derecho de la víctima u ofendido del delito (CNPP, 2024, art. 51). Además, se tiene derecho a la asistencia gratuita de un intérprete o traductor desde que se inicia la denuncia hasta la conclusión del procedimiento penal, cuando fuere necesario.
- Es obligación del ministerio público y de la policía a su cargo 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 orales, escritas o a través de medios digitales, así como las anónimas. La policía tiene, además, la obligación de notificar inmediatamente al ministerio público la recepción de la denuncia y las diligencias practicadas por tal motivo.
- La denuncia es la forma de inicio de la investigación criminal. El artículo 221 del CNPP (2024) establece que las formas de inicio del procedimiento penal son la denuncia, querrela o su requisito equivalente cuando la ley así lo exija.
- Es una obligación legal denunciar los hechos conocidos que presuntamente constituyan un delito. El artículo 222 del CNPP (2024) 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 solo excluye a quienes en el 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 a través de medios electrónicos (CNPP, 2024, art. 51).

En materia procedimental penal, los requisitos de la denuncia se asientan en el artículo 223 del CNPP (2024) 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 de la persona ante el ministerio público.
- La firma o huella digital del denunciante en las denuncias escritas en medios impresos.

Denunciar ante el ministerio público da pie al inicio de la investigación conforme al CNPP (2024, art. 211, fr. I, inciso a). La denuncia que se interpone ante la policía implica que primero se informe al ministerio público la recepción de esta. El código distingue entre *denuncia* y *querrela*. A la última la define 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. (CNPP, 2024, art. 225)

En el caso de los delitos por hechos de corrupción, ni el CPF (2024) ni el CPES (2023) indican que sea requisito la presentación de querrela. Por lo tanto, basta con la denuncia de quien tenga conocimiento del hecho presuntamente delictivo.

En el ámbito administrativo y en el procedimiento para determinar las responsabilidades administrativas, la denuncia tiene una función similar a la que tiene en el ámbito penal. No obstante, la LGRA (2022) y la LER (2017) omiten señalar de forma puntual los requisitos que deba contener la denuncia. Para determinar la responsabilidad administrativa, se siguen diferentes etapas:

- Primero se realiza la investigación, que puede iniciar de oficio, por denuncia o derivada de auditorías, según lo establecido en el artículo 91 de la LGRA (2022). Posterior a la investigación, la autoridad analiza los hechos y la información recabada para determinar la existencia de faltas y, en tal 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 (LGRA, 2022, art. 112).
- En la siguiente etapa, la autoridad resolutora —la cual varía según el tipo de falta en cuestión— emitirá su resolución. Esta es la última etapa del procedimiento de responsabilidad administrativa.

A escala local, el procedimiento de responsabilidades administrativas se rige por la LER (2017). Este ordenamiento se apega a lo establecido en la LGRA (2022) sin mayor modificación. Una diferencia de denominación menor entre ambos es que, en el caso local, la investigación se llama expediente de presunta responsabilidad administrativa (EPRA), y la LGRA (2022, art. 3, fr. XVIII) lo llama IPRA.

## 2.2 Cargas administrativas en los procesos de denuncia

Los procesos de denuncia de corrupción pueden examinarse a partir de la relación que se da entre la ciudadanía y el gobierno, considerando que la denuncia es un punto de contacto entre ambos. En este apartado se estudian las llamadas *cargas administrativas*. Se revisan los puntos de contacto que representa el hecho de denunciar la corrupción.

Si bien el énfasis de este estudio se puso en la perspectiva de las personas servidoras públicas y se vinculó a las causas que la ciudadanía ha expresado en la ENCIG para no denunciar, hay que aclarar que las cargas administrativas no son las únicas razones de la ciudadanía para no denunciar. Son diversas las causas que originan la cifra oculta de la corrupción, y algunas de ellas van más allá de la función pública. Es decir que hay elementos culturales que inciden en la decisión de denunciar: hay quienes indican en las ENCIG que “la corrupción es una práctica muy común”, o que “obtuvo algún beneficio”. Estas respuestas son motivos para no denunciar, pero atienden a cuestiones morales. Se trata de los miembros de la ciudadanía que no “ven mal” la corrupción y, por lo tanto, no ve necesidad de denunciar. Este segmento de encuestados no se limitó a denunciar por una carga administrativa.

Para Moynihan, Herd y Harvey (2015), “cualquier contexto en el que el Estado regule el comportamiento privado o estructur[e] la forma en que los individuos buscan servicios públicos es un lugar para estudiar las cargas impuestas en ese proceso” (p. 44). En este sentido, los procesos de denuncia y su posterior tramitación es la vía formal que el Estado tiene para administrar justicia, por lo que la ciudadanía se ve obligada a recurrir a esta vía cuando se convierte en víctima de un hecho corrupto.

Christensen, Aarøe, Baekgaard, Herd y Moynihan (2019) señalan que las cargas administrativas son un objeto importante de estudio por dos razones principales: porque tienen 1) efectos significativos en los resultados de la ciudadanía cuando esta trata de recibir bienes o servicios o sea lo que sea que busquen en su interacción con el gobierno y porque tienen también 2) efectos distributivos, es decir, que afectan más a ciertos grupos que a otros.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Sobre los efectos distributivos, Nisar (2018) presenta un trabajo empírico que ejemplifica que algunos grupos con mayor grado de vulnerabilidad atraviesan por marcadas diferencias en sus interacciones con el gobierno en busca de servicios.

Las cargas administrativas se definen como “la experiencia del individuo percibida como onerosa cuando se implementa una política”<sup>4</sup> (Burden, et al., 2012, p. 742) e implican que este valore los recursos que emplea o cree que va a emplear para implementar una política. Según los autores que proponen esta definición, el individuo puede ser tanto un servidor público como un ciudadano cualquiera (Burden et al., 2012).

Las cargas administrativas no son lo mismo que las reglas. Mientras que las reglas escritas y las políticas son aparentemente neutrales, cada individuo, a partir de su posición social, experimenta las cargas administrativas de forma diferente (Nisar, 2018). Al respecto, Moynihan et al. (2015), desde la perspectiva de la psicología social, señalan que las cargas administrativas dependerán de la interpretación que la persona haga del mundo, a partir de los 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). De los requisitos y las normas relacionadas con los procesos de denuncia de corrupción, se derivan cargas administrativas de forma ambivalente: por un lado, la persona denunciante experimenta los requisitos y las normas como parte de los costos de la búsqueda de impartición de justicia a causa del hecho corrupto del cual fue víctima. Por otro lado, la persona que labora en la organización gubernamental actúa en el marco de los mismos requisitos y normas que rigen los procesos de recepción y trámite de las denuncias, pero esto se vincula directamente con sus funciones y, por lo tanto, con la carga de trabajo.

Así, para entender las cargas administrativas que se experimentan, deben tenerse en cuenta algunos elementos. Moynihan et al. (2015) identifican tres tipos de costos relacionados con 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 los requisitos administrativos.

En sus reflexiones, Moynihan et al. (2015) enumeran algunos sesgos cognitivos que los individuos tienden a presentar en el proceso de denuncia: *a*) en el riesgo y la probabilidad de ser atrapado o de obtener el beneficio que se busca, lo que altera su voluntad de superar las cargas administrativas; *b*) al sobrevalorar el *statu quo* de su situación y *c*) en la planificación temporal, que provoca la tendencia a valorar más el presente que el futuro. En la relación ambivalente que representa denunciar, estos sesgos pueden darse tanto en la ciudadanía como en las personas servidoras públicas.

Heinrich (2016, p. 404-405) cita a Kahn, Katz y Gutek (1976) cuando señalan que otra fuente de cargas administrativas puede ser la información que personas ajenas transmiten a la organización gubernamental, lo cual afecta las decisiones individuales que se toman en las interacciones con el gobierno.

A diferencia del trabajo de Moynihan et al. (2015), Peeters (2020) estudia los orígenes organizacionales de las cargas administrativas desde una perspectiva económica. Identifica dos tipos principales de explicación de los orígenes de las cargas administrativas de las organizaciones: 1) como una consecuencia de una negligencia benigna y 2) como resultado de las políticas ocultas. Mientras que la negligencia benigna implica una falla en la detección de prácticas que puedan causar cargas a la ciudadanía, las políticas ocultas atienden a la voluntad expresa de quienes implementaron la política para desviarse de los objetivos planteados en ella. Peeters (2020) presenta un

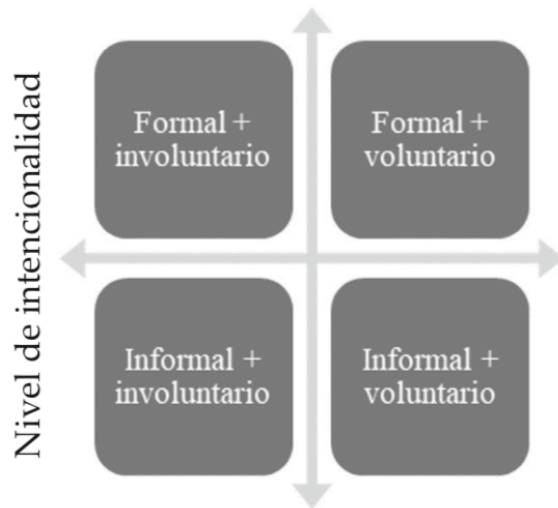
---

<sup>4</sup> Traducción del autor.



esquema que clasifica los orígenes organizacionales de las cargas administrativas considerando el nivel de formalidad e intencionalidad que se tenga (véase [figura 2.1](#)).

Figura 2.1 Marco para analizar los orígenes organizacionales de las cargas administrativas



Fuente: Peeters (2020, p. 572).

A continuación, se explican y ejemplifican los cuatro orígenes organizacionales de las cargas administrativas, según Peeters (2020) y Nisar (2018):

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 la estandarización y la centralización, lo que puede acarrear un sistema de exclusión automático a quienes no encajan en las categorías estandarizadas. El diseño formal de las políticas puede aparejar fallas que afectan mucho el adecuado funcionamiento de la organización. La falta de capacidad estatal para adaptar los mecanismos a los diferentes tipos de usuario y los mecanismos internos disfuncionales pueden producir cargas administrativas (Peeters, 2020).

2. *Formales y voluntarios*. Se refiere a las diferentes formas deliberadas y planificadas de restringir y disuadir el acceso a los derechos y a los servicios mediante procedimientos y requisitos. Las cargas administrativas pueden ser la consecuencia de un diseño intencional para desalentar a la ciudadanía a tener acceso a la política, y pueden presentarse en dos vías: un margen burocrático que construye barreras a nivel de calle, es decir, en el servicio público que tiene contacto directo con los usuarios y los beneficiarios de las políticas públicas que se están ejecutando, o la restricción al acceso a la política pública a través de requisitos excesivos, o desfinanciando las organizaciones para afectar su capacidad de actuar eficazmente (Peeters, 2020).

3. *Informales y voluntarios*. Son acciones no diseñadas pero que surgen en las prácticas organizacionales debido a las conductas de incumplimiento o a los mecanismos para afrontar las condiciones de trabajo de los

servidores a nivel de calle. En este tipo se puede incluir la corrupción misma, como barrera o mecanismo para lidiar con procedimientos complicados (Peeters, 2020, pp. 578-580).

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

La reducción de las cargas administrativas se da a partir de la disminución de los costos que producen. Para ello, quienes formulan políticas públicas deben buscar los mínimos costos psicológicos y una interacción positiva con los sesgos cognitivos del individuo. También se debe considerar que algunas cargas contribuyen a propósitos de legitimidad, por lo que podrían ser más difíciles de eliminar (Moynihan et al., 2015). Sobre la cuestión anterior, Peeters (2020) concluye que las cargas administrativas no son necesariamente un problema para la burocracia en sí misma y que, incluso, a veces existen para proteger los intereses de ese grupo.

Ahora bien, para fines de la presente investigación, las cargas administrativas se analizan en la esfera gubernamental. Burden et al. (2012) señalan que estas moldean las opiniones de los funcionarios en torno a las políticas y las estructuras de gobernanza. Los sujetos con mayores cargas tienen más probabilidades de oponerse a las políticas 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 de las cargas administrativas de Burden et al. (2012), Moynihan et al. (2014), Nisar (2018) y Peeters (2020)— la resistencia a implementar políticas y acciones que promuevan la denuncia ciudadana de la corrupción. Dicha resistencia puede observarse tanto en el diseño formal de los procedimientos de denuncia como en las reglas informales y en las actitudes del personal que labora en la organización cuando se atienden las denuncias ciudadanas.

Por último, para lidiar con las cargas administrativas, los sujetos recurren a estrategias para reducirlas, que se basarán en el capital disponible de la persona. Masood y Nisar (2020) señalan que el sujeto posee cuatro tipos de capital: social, económico, cultural y —como propuesta de los autores— administrativo. El último es de especial relevancia para comprender la denuncia de la corrupción si se parte del perfil del denunciante.

Masood y Nisar (2020) definen el *capital administrativo* como “una explícita o tácita habilidad para entender las reglas burocráticas, [los] procesos y [las] conductas para obtener resultados favorables en los encuentros burocráticos” (p. 11). Dicho capital se constituye mediante un conocimiento burocrático explícito: entendimiento de los derechos legales, los requisitos burocráticos oficiales y los procedimientos, así como mediante un conocimiento burocrático implícito y tácito: conocimiento de la cultura burocrática, las normas, las rutinas y su lenguaje particular (Masood y Nisar, 2020).

Desde la perspectiva gubernamental, el capital administrativo de la persona denunciante puede significar una variación en las cargas administrativas del funcionario. La percepción de la complejidad y las cargas que produce una denuncia proveniente de la autoridad, de un ciudadano o de dentro de la institución misma, pueden variar en función de la capacidad del denunciante para interactuar eficazmente durante el procedimiento (capital administrativo disponible).

### 2.3 Elementos del nuevo institucionalismo para analizar las prácticas burocráticas

Partiendo de la formulación del problema analizado, que se concentra en las prácticas institucionalizadas de los procesos de denuncia de la corrupción, en este apartado se siguen algunos planteamientos del nuevo institucionalismo.

Las instituciones pueden definirse como “las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (North, 1993, p. 13). Para Peters (2003), representan un “conjunto de interacciones pautadas que son predecibles según las relaciones específicas que existen entre los actores” (p. 36). Las instituciones actúan como marco regulatorio de las interacciones de los individuos dentro de los grupos, con lo cual pueden predecirse sus elecciones 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 las conductas dentro de los grupos. Para Peters (2003), las instituciones *buenas* deben ser capaces de hacer cumplir las reglamentaciones que establecen y de restringir la maximización individual cuando esta es colectivamente destructiva.

Jepperson (1999) expone que 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 examine el objeto considerado institución, y pueden depender de ciertos parámetros, como los niveles de organización, alguna dimensión particular de una relación o la centralización dentro de un sistema. En este sentido, identificar las prácticas institucionalizadas en los procesos de denuncia implica examinar el contexto específico de la organización gubernamental. Para esto se requiere tener en cuenta los modelos de organización y los procedimientos con que cuenta, las cargas administrativas que los individuos de la organización perciben y las estrategias que se usan para lidiar con esas cargas en un contexto específico.

Las instituciones se clasifican en formales e informales (North, 1993). Las primeras tienen normas escritas y explícitas. En cambio, las informales presentan códigos de conducta que subyacen a las reglas formales, como “1) extensiones, interpretaciones y modificaciones de normas formales, 2) normas de conducta sancionadas socialmente y 3) normas de conducta aceptadas internamente” (p. 58).

Sobre la producción de instituciones, Jepperson (1999) habla de la *institucionalización* como un proceso para alcanzar el estado o la propiedad que representa la institución. Esa institucionalización es opuesta a la ausencia de orden, de procesos reproductores y de otras formas de reproducción, como la *acción* (p. 200). Plantea Jepperson (1999) que se puede detectar un *grado de institucionalización* a partir de la vulnerabilidad que la institución tenga a ser intervenida y a partir de la conciencia que tienen las personas respecto de la institución: si los individuos dan por hecho la institución, al grado de ni siquiera ser conscientes de su existencia, dicha institución se volverá menos vulnerable y la probabilidad de intervenirla será menor.

Según Dimaggio y Powell (1999), en el nuevo institucionalismo la institucionalización puede identificarse en las formas organizacionales, en los componentes estructurales y en las reglas al interior de la organización. Bajo estos criterios, mediante los procedimientos de denuncia, se puede distinguir entre instituciones formales e instituciones informales, tanto por la estructura organizacional como por la respuesta de las personas ante las implicaciones del procedimiento. Si la organización gubernamental responde de forma

reiterada y diferenciada debido al origen de la denuncia (ciudadana, de servicio público o interna), se estará frente a una práctica institucionalizada.

Las estructuras y los diseños procedimentales de las organizaciones pueden ser más una reacción a una institución que una búsqueda del cumplimiento de objetivos. Ahora bien, la existencia de una institución podría, como se ha dicho antes, responder a una necesidad de supervivencia de algún elemento de la organización gubernamental. En el problema que se aborda en este trabajo, la importancia de la institución surge a partir de que esta constituye (o no) cargas administrativas que derivan en una desmotivación de la ciudadanía a presentar denuncias.

## 3. MARCO METODOLÓGICO

### 3.1 Delimitación

Para el presente estudio se aprovecharon técnicas complementarias que tienen por objeto analizar los procedimientos para la denuncia ciudadana de la corrupción y a los actores que intervienen en ellos. Se acota el estudio a la esfera que al Gobierno del Estado de Sonora compete durante el periodo de 2015 a 2020, debido a las consideraciones siguientes:

- Aunque los municipios tienen un Órgano de Control y Evaluación Gubernamental que puede recibir denuncias, no se incluyen en el estudio por razones prácticas. Se consideró que el acceso a los 72 municipios tiene un alto grado de dificultad a causa de la distancia y de la inseguridad en algunas regiones.
- El periodo seleccionado (2015-2020) obedece 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 de 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 2015 surge el Sistema Nacional Anticorrupción y, posteriormente, en 2017, el Sistema Estatal Anticorrupción de Sonora, lo cual repercutió en el diseño y la implementación de las políticas públicas de control de la corrupción.
- Al acotarse la investigación a los procedimientos de denuncia de corrupción, el objeto de estudio son los actores de las organizaciones gubernamentales, quienes tienen la facultad de recibir y tramitar las denuncias que intervienen en dichos procedimientos. Las organizaciones son la Fiscalía Especializada Anticorrupción, la Secretaría de la Contraloría General del Estado, la Visitaduría Judicial y Contraloría del Poder Judicial del Estado, la Contraloría Interna del Congreso del Estado y los órganos internos de control de los nueve entes autónomos de la entidad.
- La hipótesis de trabajo es que las cargas administrativas de las organizaciones gubernamentales durante los procesos de denuncia y de tratamiento posterior complejizan el acceso a la justicia en materia de corrupción, lo que provoca que la ciudadanía tenga una percepción negativa sobre la eficiencia de las organizaciones y que se abstenga de presentar denuncias.

### 3.2 Técnicas de recolección de datos

Se solicitó información a once organizaciones. En la [tabla 3.1](#) se muestran el listado y la cantidad de solicitudes que se hicieron. La información que se solicitó fue sobre las funciones de control interno, con particular interés en la recepción y la tramitación de denuncias, según el ámbito competencial. En el caso del Poder Judicial del Estado de Sonora, se presentaron a la Unidad de Transparencia dos solicitudes: la primera dirigida a la Visitaduría

Judicial y Contraloría (00968021), porque es la unidad facultada para el control interno relacionado con las personas servidoras públicas que pertenecen al poder judicial. La segunda (00967921)<sup>5</sup> es sobre los asuntos penales que se hubieren ingresado en los juzgados competentes sobre delitos por hechos de corrupción y la Unidad de Transparencia la canalizó al Centro de Información Estadística del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sonora.

Tabla 3.1 Solicitudes de información realizadas

	Ente público	Cantidad de solicitudes
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
Entes autónomos*	Tribunal de Justicia Administrativa	2
	Tribunal Estatal Electoral	1
	Universidad de Sonora	1
Total		15

\*Entre los entes públicos autónomos, está el Consejo Ciudadano del Transporte, dispuesto en el artículo 111 bis de la Constitución Política del Estado de Sonora (2023), pero se omitió de la presentación de solicitudes mediante plataforma.<sup>6</sup>

Fuente: elaboración propia.

La Fiscalía General de Justicia del Estado de Sonora (FGJE) recibió dos solicitudes. Una para obtener información sobre el control interno, dirigida a su Órgano Interno de Control, y la otra, dirigida a la Fiscalía Especializada Anticorrupción, para conocer las investigaciones sobre presuntos delitos por hechos de corrupción.

El Tribunal de Justicia Administrativa (TJA) recibió una solicitud (00968221) dirigida a su Órgano Interno de Control y otra (00973621) a la Sala Especializada en Materia de Anticorrupción y Responsabilidades

<sup>5</sup> La Visitaduría Judicial y Contraloría canalizó esta solicitud a otra instancia y la respuesta proviene de una dirección que aborda temas de estadística.

<sup>6</sup> Con este ente público se estableció un contacto por comunicación telefónica privada, en la que la persona que atendió (cuyo nombre y puesto se omitió), manifestó que el ente contaba solamente con los integrantes del consejo y personal de apoyo administrativo, por lo que no tenía una estructura formal, semejante a la de otros entes públicos en el estado. Por esta razón, se descartó para el estudio realizado.

Administrativas (SEMARA). Es pertinente advertir que el 4 de noviembre de 2021 se publicó en el *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora* la Ley Número 2 (2021), que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, por la que se extingue la SEMARA y mediante la cual sus funciones se transfirieron al TJA.

De forma general, se pidió que la información se clasificara por años, desde 2017 hasta 2021, con límite al 30 de junio del último año. El criterio responde al inicio de la vigencia de la LER (2017

Se diseñaron guías para las entrevistas semiestructuradas, dirigidas a las personas siguientes:

- Odracir Ricardo Espinoza Valdez, fiscal de Sonora especializado en anticorrupción (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.<sup>7</sup>
- 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 del Ministerio Público Orientador en el área de Atención Temprana, de la Fiscalía Especializada Anti-corrupción 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.

Por cuestiones de agenda, no se pudieron entrevistar las siguientes personas: Miguel Ángel Murillo Aispuro, Dalia Navarro Olea y Miguel Humberto Encinas. En cuanto a los órganos internos de control de la Secretaría de Hacienda y de la Secretaría de Salud, destituyeron a sus titulares durante el periodo de las entrevistas, por lo que se entrevistó a:

- María Mireya Marín Miranda, quien ejercía funciones de subdirectora jurídica en el Órgano Interno de Control de la Secretaría de Salud y Servicios de Salud del Estado de Sonora.
- Sergio Armando Antúnez Vásquez, encargado del despacho del Órgano Interno de Control de la Secretaría de Hacienda.
- Jesús Antonio Cantú Rojo, jefe de departamento del área jurídica del Órgano Interno de Control de la Secretaría de Hacienda.

---

<sup>7</sup> Desde su creación, la Fiscalía Anticorrupción ha sido denominada de diferentes formas, tanto por el mismo ente como por los medios de comunicación y la sociedad en general. Las denominaciones aquí empleadas corresponden a las que utilizaron las y los funcionarios cuando se elaboró el estudio.

Se seleccionaron los órganos internos de control de las secretarías de Hacienda, Educación y Salud para la muestra, porque son las tres secretarías que presentan el mayor número de denuncias ciudadanas en todos los órganos internos de control de la administración pública estatal. En conjunto, representan 61.8% de las denuncias ciudadanas recibidas. Se entrevistó al titular, a la persona responsable de la elaboración de los manuales de procedimientos y organización (fiscal adjunto) y a la persona responsable de recabar las denuncias (agente de Ministerio Público Orientador) de la Fiscalía Especializada Anticorrupción.

En el análisis de la parte conceptual y metodológica de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG, 2011, 2013, 2015, 2017, 2019) del Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI), se hallaron las principales categorías conceptuales que afectan la medición de la cifra oculta. También se compararon diacrónicamente los indicadores de prevalencia, incidencia y percepción de la corrupción, así como de la cifra oculta de esta.



## 4. EL ESTADO ACTUAL DE LA CIFRA OCULTA DE LA CORRUPCIÓN EN SONORA

### 4.1 La cifra oculta de la corrupción en Sonora

La fuente documentada de la cifra oculta de corrupción en Sonora es la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), del INEGI. Dicha encuesta es bienal desde 2011. Cuenta con cinco ediciones a la fecha de la presente investigación (2011, 2013, 2015, 2017 y 2019) y una edición publicada con posterioridad al estudio (2021).

La ENCIG 2019 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. (ENCIG, 2019, p. 21).

Además, la encuesta plantea un segundo objetivo: “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” (ENCIG, 2019, p. 21).

La ENCIG recaba datos de las personas a partir de los 18 años cumplidos que residan en viviendas particulares en las ciudades de cien mil habitantes y más, por lo cual su cobertura tiene un nivel urbano alto, por entidad federativa. En el caso de Sonora, en 2019 la ENCIG se aplicó a 1 800 viviendas en total, en los municipios de Cajeme, Guaymas, Hermosillo, Navojoa, Nogales y San Luis Río Colorado.

La cobertura temática de la encuesta incluye tres temas relacionados a la corrupción: 1) la percepción busca conocer cuál es la apreciación que tienen los habitantes de la corrupción en su entidad y de los principales sectores e instituciones públicas y privadas; 2) las prácticas pretenden identificar los actos de corrupción que se pueden derivar de algún pago, trámite o solicitud de servicio; y 3) la *corrupción general*, pretende distinguir los actos de corrupción que no se mencionaron en el punto 2 (INEGI, 2020).

Parte de los objetivos de la ENCIG (2019) es saber la confianza que se tiene en las instituciones. Al respecto, su documento conceptual aclara que las encuestas que miden los contactos entre la ciudadanía y las instituciones gubernamentales son fundamentales para conocer la confianza, entendiendo esta última como la percepción que se construye mediante las experiencias y las expectativas de cada individuo.

Según el documento conceptual de la ENCIG (2019b), 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.

Por otro lado, la misma encuesta reconoce que la corrupción no puede medirse de forma directa, porque se trata de un fenómeno oculto, y por eso la percepción de la corrupción es una estimación que se realiza de forma indirecta (ENCIG, 2019). Esa situación adquiere relevancia en el momento de analizar la corrupción, puesto que es necesario precisar si se está hablando de percepción, incidencia de la corrupción ilícita en algún evento o prevalencia de víctimas del fenómeno.

Sin embargo, del apartado conceptual de ese instrumento estadístico se desprende la asociación que tiene la corrupción con el cohecho. La ENCIG (2019) señala la dificultad de cuantificar la corrupción si se contempla que tanto los servidores públicos como la ciudadanía participan del cohecho y adquieren complicidad en el hecho (INEGI 2019b, p. 16). Si bien tal supuesto es uno de los muchos posibles que se relacionan con la corrupción, sería impreciso reducirla solo al cohecho. Esta postura ignora incluso los diferentes supuestos tipificados como cohecho en las legislaciones federal y local,<sup>8</sup> en las que 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 las percepciones y las experiencias, reconociendo en las últimas el reto metodológico de cuando la población oculta su experiencia de corrupción porque ha obtenido un beneficio debido a que ha sido cómplice. Por esa razón la ENCIG (2019) ha utilizado la “perspectiva de víctima” (INEGI, 2019b, p. 23), es decir considerar que los individuos encuestados son víctimas, para reducir el estigma de complicidad.

Ahora bien, de las versiones de la ENCIG se pueden desprender, principalmente, los siguientes indicadores relacionados con el tema de estudio:

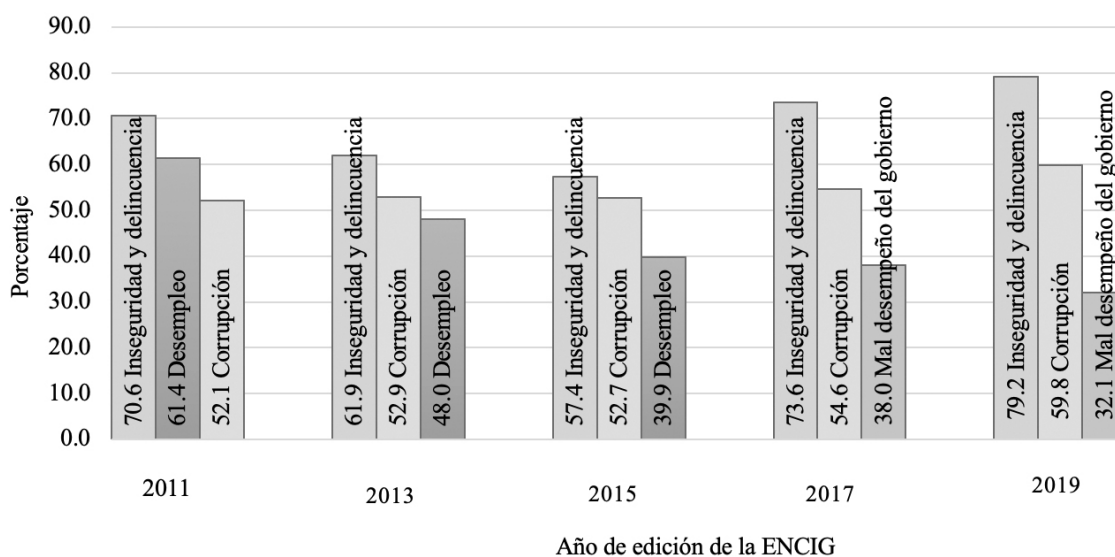
1) *Percepción de la problemática*. Calcula la percepción de la persona encuestada sobre la existencia de problemas sociales en la entidad, con lo que se puede categorizar de mayor a menor. En la [figura 4.1](#) se aprecia que, en Sonora, la corrupción ha figurado como uno de los tres problemas más señalados desde 2011. En todas las ediciones de la encuesta, los más recurrentes han sido la inseguridad y la delincuencia. También se aprecia que de la edición de 2013 a la de 2015, la corrupción desplazó al desempleo como problema más recurrente, y el último fue eliminado de los tres primeros lugares en 2017 y 2019. Hay que destacar que el problema que suplió al desempleo en los tres primeros sitios fue el “Mal desempeño del gobierno”, mismo que puede vincularse con su operación irregular y con tener una conexión con el fenómeno de la corrupción.

De 2011 a 2019 el porcentaje de personas que señalaron que la corrupción es 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. Para la edición más reciente de la ENCIG (2021), el porcentaje incrementó a 63.6.

---

<sup>8</sup> El Código Penal Federal (2024), en su artículo 222, incluye tres fracciones que describen las conductas que constituyen el delito de cohecho: el ofrecimiento, la entrega o la promesa, la solicitud y la recepción, tanto de la ciudadanía como de las personas servidoras públicas. Por su parte, el artículo 185 del Código Penal para el Estado de Sonora fue redactado en términos similares a la legislación federal, e incluye la diversidad de supuestos ya mencionados (legislación vigente al día 13 de noviembre de 2023).

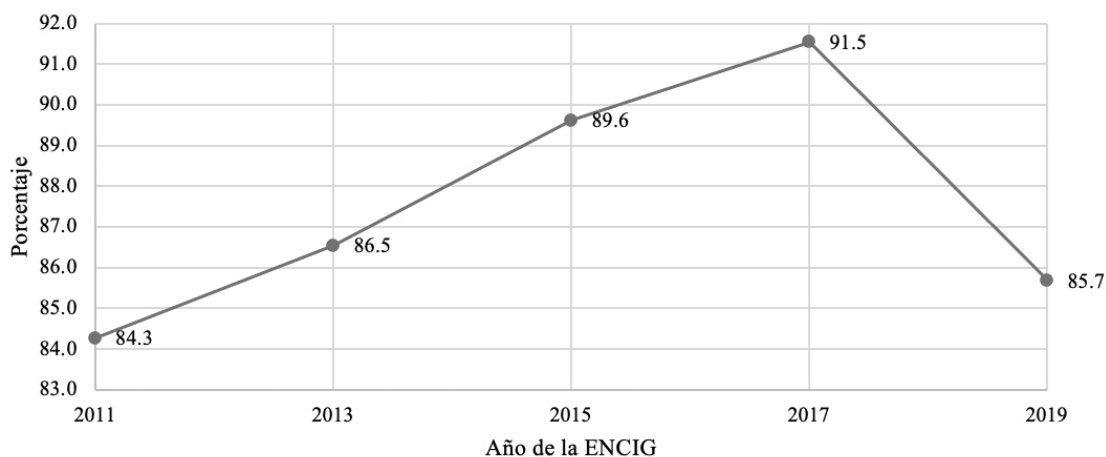
Figura 4.1 Evolución temporal de la percepción de los problemas más importantes en Sonora



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la ENCIG (2011, 2013, 2015, 2017, 2019).

2) *Percepción de la frecuencia.* Mide la impresión de las personas sobre la frecuencia con que ocurren las prácticas corruptas en el estado. Para efectos de este análisis, se acumulan las categorías “muy frecuente” y “frecuente” y se enuncian como un solo valor.

Figura 4.2 Evolución temporal de la percepción de la frecuencia de la corrupción en Sonora



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la ENCIG (2011, 2013, 2015, 2017, 2019).

En Sonora, la percepción de la corrupción mantuvo una tendencia creciente de 2011 a 2017, año en cual alcanzó el valor máximo de 91.5%. Para la edición 2019 de la ENCIG, este indicador descendió casi a los mismos niveles que tenía en 2011: 85.7% de las personas indicaron que la corrupción era frecuente en Sonora (INEGI, 2019a, Tabulados, Tabulados predefinidos, IV. Corrupción, hoja 4.3).

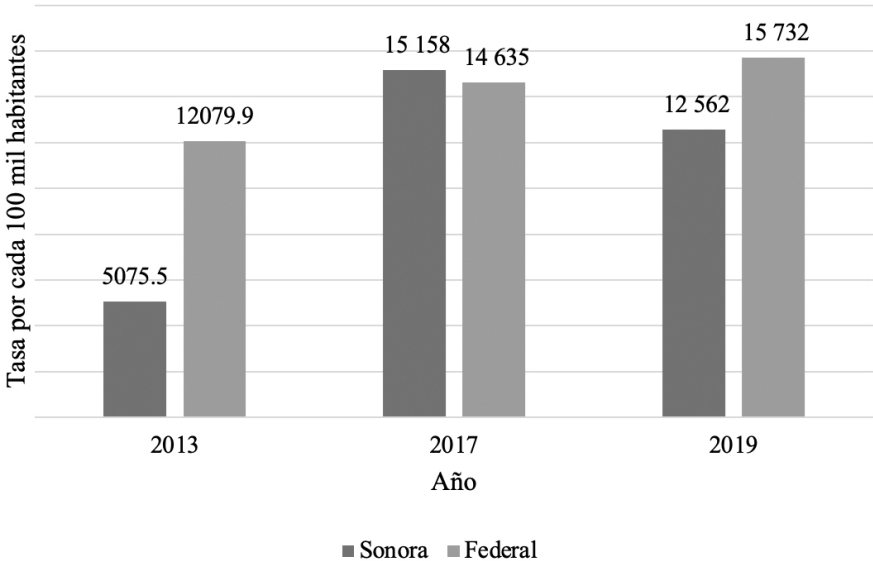
3) *Incidencia de la corrupción.* Estima el número de casos en los que la población mayor de 18 años ha sido víctima de la corrupción por cada cien mil habitantes. Este indicador se contempla en las ediciones 2017 y 2019 de la ENCIG. La tasa local en 2017 fue de 61 652 personas por cada 100 000 habitantes, mientras que a escala nacional se registró una tasa de 25 541 personas por cada 100 000 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 de moderada, por lo cual se recomienda que se use solamente para apreciaciones cualitativas (INEGI, 2017, Tabulados, Tabulados predefinidos, IV. Corrupción, Hoja 4.8)

En la edición 2019 de la encuesta, la tasa de incidencia de la corrupción local descendió a 24 221 personas por cada 100 000 habitantes, inferior a la tasa de 30 456 personas por cada 100 000 habitantes que se reportó en el ámbito federal (INEGI; 2019a, Tabulados, Tabulados predefinidos, IV. Corrupción, Hoja 4.8).

4) *Prevalencia de corrupción.* Cuantifica el número de personas que se perciben como víctimas de corrupción. Al respecto, conviene señalar que la pregunta que se hace a las personas encuestadas se refiere de forma específica a la solicitud o a la 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 solo se circunscribe al acto específico de cohecho o soborno, y no contempla el resto de las conductas ilícitas que el derecho penal y administrativo sancionan como corrupción ni aquellas que escapan a toda definición legal.

Figura 4.3 Evolución temporal de la prevalencia de la corrupción



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la ENCIG (2013, 2017, 2019).

La prevalencia, como tal, no aparece en la edición 2015 de la ENCIG, por lo que los datos con los que se cuenta pertenecen a las encuestas de 2013, 2017 y 2019. Se aprecia que este indicador se triplicó de 2013 a 2017, para luego descender en 2019.

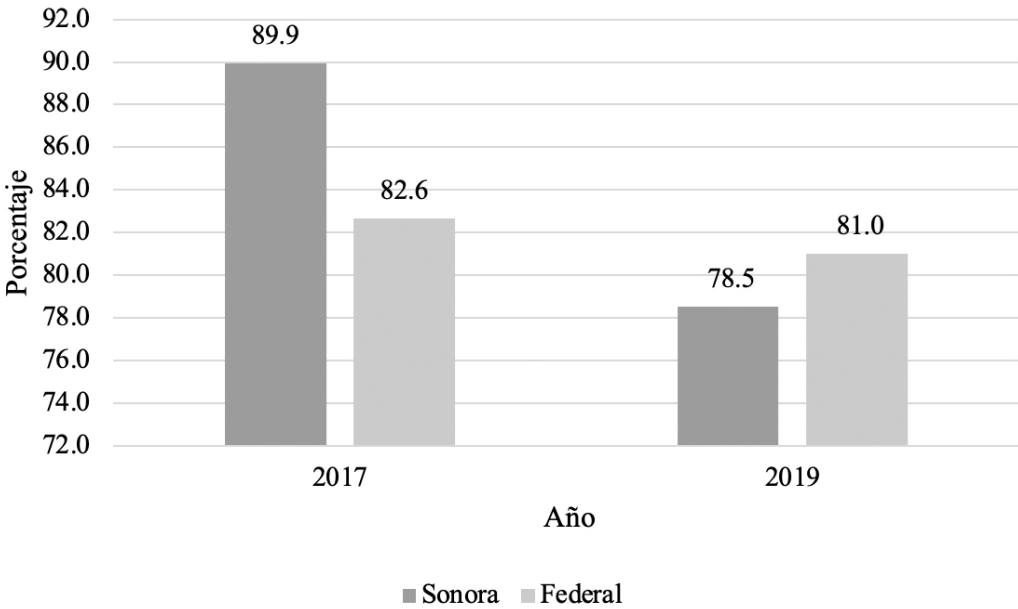
En la [figura 4.3](#) se puede ver que la prevalencia de la corrupción siguió un comportamiento similar al de la frecuencia de la corrupción en la entidad.

En la edición 2021 de la ENCIG, la prevalencia de la corrupción en Sonora incrementó a 16 890 personas por cada 100 000 habitantes.

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

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

Figura 4.4 Evolución temporal de las víctimas de la corrupción que no denunciaron



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la ENCIG (2017, 2019).

En la [figura 4.4](#) se aprecia la evolución de este indicador —la cifra oculta— en las ediciones 2017 y 2019 de la ENCIG, que son las únicas en incluirlo, y la comparación entre el ámbito local y el federal. Se aclara que el porcentaje restante no necesariamente se traduce en la cifra de las personas que sí denunciaron, sino que contempla la opción “no sabe / no responde” y “no aplica”.

6) *Motivo para no denunciar.* Calcula los motivos más recurrentes por los que quienes se consideraron víctimas no denunciaron ante autoridad. En los casos estatal y federal, en la edición 2017 el motivo es “Porque es inútil, no le darían seguimiento a la denuncia”, seguido de “Por ser una pérdida de tiempo”. Una posible interpretación de esos motivos sería la falta de confianza en el actuar de las organizaciones competentes para investigar los actos de corrupción.

Tabla 4.1 Motivos por los cuales no se presentó denuncia ante la 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 los datos de la ENCIG (2017).

Tabla. 4.2 Motivos por los cuales no se presentó denuncia ante la 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: elaboración propia a partir de los datos de la ENCIG (2019).

Al comparar la tabla [4.1](#) y la [4.2](#) se desprende que, en 2019, los tres motivos más señalados a escala estatal son los mismos que en la edición 2017 y conservan el mismo orden. Las variaciones porcentuales de los tres motivos más señalados no son mayores a 2% en ningún caso, pero se destaca que “No sabe ante quién tendría que denunciar” pasó del octavo al cuarto sitio, de 2017 a 2019.

## **4.2 Eficiencia en la atención de las denuncias**

Esta sección se divide en cuatro subsecciones en las que se busca exponer la información estadística del contexto local en materia de combate punitivo de la corrupción. Las secciones siguen el mismo orden que indica la normatividad legal que es aplicable a los procedimientos para determinar las responsabilidades penal y administrativa.

### *4.2.1 Presentación de la denuncia de corrupción*

La primera interrogante planteada atiende a la cantidad de denuncias ciudadanas de la corrupción. En este punto, la mayor parte de los entes gubernamentales informaron el número de denuncias ciudadanas que recibieron sus OIC. Como se aprecia en la [tabla 4.3](#), la cantidad de denuncias que recibió 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 procede 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 que los OIC recibieron de los entes que componen el Poder Ejecutivo.

De la [tabla 4.3](#) se desprende que 98.17% de las denuncias ciudadanas que se recibieron de 2017 al 30 de junio de 2021 fueron captadas en la Secretaría de la Contraloría a través de las unidades competentes.

En el plano temporal se observa que en 2018 hubo un incremento en la cantidad de denuncias 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 las operaciones del Sistema Estatal Anticorrupción.<sup>9</sup>

Por otro lado, los OIC reportaron el número de las denuncias provenientes de los servidores públicos del mismo ente público. En la [tabla 4.4](#) se muestra la cantidad de las denuncias (166 en total, por los cuatro años y medio que se informan) y el porcentaje de las denuncias procedentes del servicio público (% SP). Del total, 56.02% corresponde a las denuncias de las personas servidoras públicas pertenecientes a los entes públicos, y el resto, 43.98%, corresponde a la ciudadanía que acudió a los OIC.

---

<sup>9</sup> Aunque las designaciones del Comité de Participación Ciudadana y el Comité Coordinador fueron en 2017, no fue sino hasta 2018 que la Secretaría Ejecutiva se conformó e inició operaciones, para auxiliar en las labores del Sistema Estatal Anticorrupción.

Tabla 4.3 Denuncias ciudadanas que se recibieron

	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL por ente
Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH)	0	2	2	2	0	6
Congreso del Estado	0	0	3	1	0	4
Fiscalía General de Justicia del Estado (FGJE)	NA	1	9	3	1	14
Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana (IEE)	1	2	0	0	0	3
Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF)	NR	0	1	0	0	1
Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ISTAI)	0	0	0	0	0	0
Poder Judicial del Estado (PJE)	2	11	11	11	8	43
Tribunal de Justicia Administrativa (TJA)	0	0	0	1	0	1
Tribunal Estatal Electoral (TEE)	0	0	0	0	0	0
Universidad de Sonora (UNISON)	0	0	0	0	1	1
Secretaría de la Contraloría	363	1 138	956	928	528	3 913
Coordinación Ejecutiva de Investigación de Faltas Administrativas (CEIFA)	49	176	173	111	50	559
Sistema DECIDES	178	461	367	310	200	1 516
Coordinación General de Órganos Internos de Control	136	501	416	507	278	1 838
TOTAL por año	366	1 154	982	946	538	3 986

Fuente: elaboración propia con base en Memorándum ISAF/OCI-0098-2021 (14 de julio de 2021), Memorándum No. OIC-007/2021 (6 de agosto de 2021), Mensaje de correo electrónico (20 de agosto de 2021), Oficio 1330/2021-P1 (9 de agosto de 2021), Oficio IEE/OI-83/2021 (15 de julio de 2021), Oficio No. 024/2021 (13 de julio de 2021), Oficio No. 025/2021 (13 de julio de 2021), Oficio OMFGJE/1326/2021 (2 de agosto de 2021), Oficio S/N (11 de agosto de 2021), Oficio S/N (1 de octubre de 2021), Oficio TEE-UT-039/2021 (9 de agosto de 2021), Oficio UE/ISTA-181/2021 (2 de agosto de 2021), Oficio UT 702/2021 (15 de julio de 2021), Oficio UT 706/2021 (16 de julio de 2021).



Tabla 4.4 Relación de denuncias, según su procedencia

	2017		2018		2019		2020		2021		TOTAL		% SP
	SP	C	SP	C	SP	C	SP	C	SP	C	SP	C	
CEDH	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
Fiscalía General de Justicia del Estado (FGJE)	—	—	2	1	15	9	5	3	2	1	24	14	63.16
IEE	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	100.00
PJE	6	2	11	11	4	11	4	11	7	8	32	43	42.67
TJA	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0.00
TEE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.00
Universidad de Sonora	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0.00
TOTAL por 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 las denuncias provenientes de personas servidoras públicas.

Fuente: elaboración propia con base en Memorándum ISAF/OCI-0098-2021 (14 de julio de 2021), Memorándum No. OIC-007/2021 (6 de agosto de 2021), Mensaje de correo electrónico (20 de agosto de 2021), Oficio 1330/2021-P1 (9 de agosto de 2021), Oficio IEE/OI-83/2021 (15 de julio de 2021), Oficio No. 024/2021 (13 de julio de 2021), Oficio No. 025/2021 (13 de julio de 2021), Oficio OMFGJE/1326/2021 (2 de agosto de 2021), Oficio S/N (11 de agosto de 2021), Oficio S/N (1 de octubre de 2021), Oficio TEE-UT-039/2021 (9 de agosto de 2021), Oficio UE/ISTA-181/2021 (2 de agosto de 2021), Oficio UT 702/2021 (15 de julio de 2021), Oficio UT 706/2021 (16 de julio de 2021).

#### 4.2.2 Denuncias ante la Fiscalía Especializada Anticorrupción

Otra de las solicitudes de información a los entes públicos que se hizo para esta investigación corresponde al número de denuncias que se presentaron ante la Fiscalía Anticorrupción. Esa información posibilita dimensionar la proporción de los presuntos delitos por corrupción que las autoridades administrativas detectaron mediante las auditorías o por medio de la calificación que da el órgano interno de control al hecho que se ha conocido por medio de las denuncias. La Secretaría de la Contraloría informó haber presentado seis denuncias a la Fiscalía Especializada Anticorrupción, y una más a la UNISON, resultando siete denuncias en cuatro años y medio que se examinaron.

La Fiscalía Especializada Anticorrupción informó el número de denuncias que recibió directamente, y distinguió las procedentes de las improcedentes (sin detallar los parámetros de esa clasificación). Desde su

creación (en 2015), la Fiscalía Especializada Anticorrupción de Sonora ha recibido 995 denuncias, de las cuales 21 han sido improcedentes (15 denuncias ciudadanas, 3 anónimas y 3 de autoridad). Las procedentes acumulan 974, y en su mayoría (565) provienen de la autoridad.

En la [tabla 4.5](#) se muestra el incremento en la cantidad de denuncias en 2016 y 2019. Ambos son años subsecuentes 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 la reforma a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado, publicada el 28 de septiembre de 2015 en el *Boletín Oficial del Estado* (Decreto por el que se crea la Fiscalía Especializada, 2015).

Tabla 4.5 Denuncias procedentes recibidas en la Fiscalía Especializada Anticorrupción

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

Fuente: elaboración propia con base en la información del Oficio FAS/439/2021 (6 de agosto de 2021).

#### 4.2.3 Seguimiento de las denuncias

Una vez recibida la denuncia, tanto los OIC como la Fiscalía Especializada Anticorrupción realizan su tramitación, según corresponda.

Por un lado, el procedimiento administrativo requiere una indagación inicial que realizará la autoridad investigadora, misma que determinará la existencia de elementos suficientes para calificar un hecho como presunta falta administrativa grave o no grave, y remitirá 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 si hay viabilidad para formular la imputación ante la autoridad judicial por los presuntos delitos que se investigan.

#### 4.2.4 La 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 derivadas de las 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 de falta administrativa grave o no grave, según considere. Esta calificación se incluirá en el Informe de Presunta

Responsabilidad Administrativa (IPRA) y se presentará a la autoridad sustanciadora para que inicie 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 ni la presunta responsabilidad de un sujeto determinado, se emitirá un acuerdo de conclusión y archivo del expediente; 2) si por el contrario, se encuentran los elementos suficientes, se incluirá la calificación del hecho en el IPRA y se presentará ante la autoridad sustanciadora para iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa.

En este sentido, se solicitó a los entes públicos que dieran información sobre la cantidad de IPRA remitidos a autoridad sustanciadora para iniciar el procedimiento de determinación de responsabilidad administrativa. En la [tabla 4.6](#) se aprecia un incremento continuo en el número de IPRA a través del tiempo. De los IPRA, 76.38% proviene de la Secretaría de la Contraloría General del Estado, y se resalta que 82 se presentaron en los primeros seis meses de 2021.

Tabla 4.6 IPRA remitidos a la autoridad sustanciadora

	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL Cada ente
CEDH	0	5	4	7	1	17
Congreso del Estado	0	0	0	0	0	0
Secretaría de la Contraloría	2	1	6	19	82	110
FGJE	—	0	2	0	0	2
IEE	0	0	0	0	0	0
ISAF	—	0	1	0	2	3
ISTAI	0	1	0	0	0	1
PJE	2	4	1	3	1	11
TJA	0	0	0	0	0	0
TEE	0	0	0	0	0	0
UNISON	0	0	0	0	0	0
TOTAL por año	4	11	14	29	86	144

Fuente: elaboración propia con base en Memorándum ISAF/OCI-0098-2021 (14 de julio de 2021), Memorándum No. OIC-007/2021 (6 de agosto de 2021), Mensaje de correo electrónico (20 de agosto de 2021), Oficio 1330/2021-P1 (9 de agosto de 2021), Oficio IEE/OI-83/2021 (15 de julio de 2021), Oficio No. 024/2021 (13 de julio de 2021), Oficio No. 025/2021 (13 de julio de 2021), Oficio OMFGJE/1326/2021 (2 de agosto de 2021), Oficio S/N (11 de agosto de 2021), Oficio S/N (1 de octubre de 2021), Oficio TEE-UT-039/2021 (9 de agosto de 2021), Oficio UE/ISTA-181/2021 (2 de agosto de 2021), Oficio UT 706/2021 (16 de julio de 2021).

Cuando se contrasta el número de IPRA con la cantidad de denuncias que se recibieron (ciudadanas y de personas servidoras públicas), en la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) resulta una igualdad, lo cual pudiera significar una eficiencia del 100% de los IPRA formulados respecto a las denuncias recibidas, asumiendo que todas las investigaciones iniciaron por denuncia. Los entes que presentaron IPRA ante la autoridad sustanciadora, además de la CEDH, son el ISAF (3), el ISTAI (1), la FGJE (2) y el PJE (11).

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

En el sistema de justicia penal, cuya vigencia nacional inició en 2016, el Ministerio Público tiene la obligación de iniciar los actos de investigación que considere necesarios, según corresponda a la información que se recibió por la vía de la denuncia o de la querrela. Posteriormente, de no encontrar los elementos necesarios para ejercer la acción penal, podrá optar por las alternativas siguientes: 1) ejercer su facultad de abstenerse de investigar, cuando los hechos no constituyeren un delito, se haya extinguido la acción penal o la responsabilidad del imputado; 2) decretar el archivo temporal, cuando no encuentre antecedentes o datos suficientes para establecer líneas de investigación; 3) no ejercer la acción penal, previa autorización, cuando detecte que se actualiza alguna causal de sobreseimiento; y 4) aplicar 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, el lugar y el modo de comisión, su forma de participación y el nombre de la persona que lo acusa, si se aplica al caso concreto.

Al respecto de esta etapa y a fin de analizar el destino de las denuncias penales por delitos de corrupción, se solicitó a la Fiscalía Especializada Anticorrupción información sobre el número de imputaciones que formularon ante la autoridad judicial relacionadas con los delitos por hechos de corrupción. En la [tabla 4.7](#) se muestran los resultados de la solicitud.

Tabla 4.7 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 (nuevo sistema)	NA	0	0	9	19	27	5	60
En el sistema tradicional (previo a 2016)	0	9	8	7	2	NA	NA	26
								86

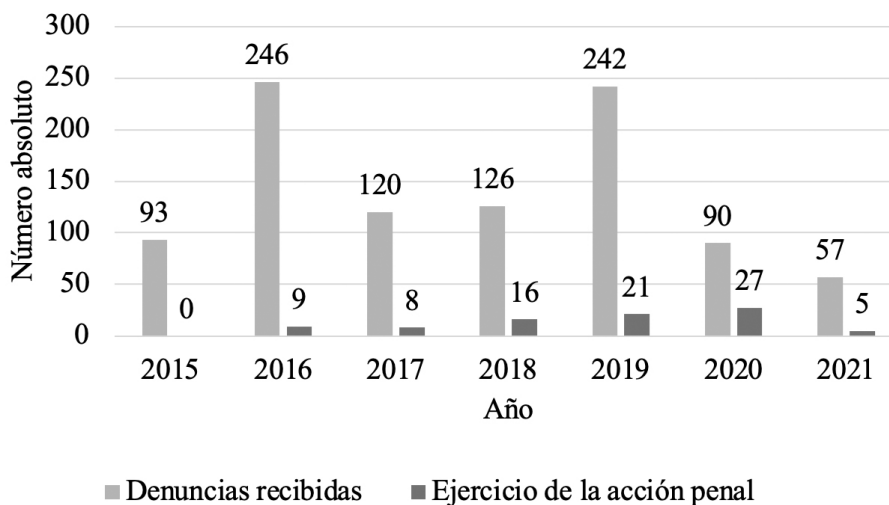
NA: No aplica. Años en que no se iniciaron investigaciones bajo ese sistema.

Fuente: elaboración propia con base en la información del Oficio FAS/439/2021 (6 de agosto de 2021).

Es pertinente aclarar que la Fiscalía Especializada Anticorrupción llevó a cabo investigaciones mediante el sistema tradicional, porque se encontraba en el proceso de transición al sistema penal acusatorio.

Como se aprecia en la [tabla 4.7](#), hay 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, lo que hace posible que no haya correspondencia entre las denuncias recibidas en un año y las imputaciones formuladas en el mismo periodo. En la [figura 4.5](#) se muestra la relación entre el número de denuncias y el ejercicio de la acción penal a lo largo del tiempo.

Figura 4.5 Relación de denuncias y ejercicio de la acción penal, por año



Fuente: elaboración propia con base en la información del Oficio FAS/439/2021 (6 de agosto de 2021).

#### 4.2.6 Etapa final de las investigaciones por corrupción

Dependiendo de si se trata de faltas administrativas o delitos, las investigaciones tendrán destinos diversos. En el caso de las faltas administrativas, se llevarán a cabo los procedimientos de responsabilidad administrativa en la Secretaría de la Contraloría, en los OIC, o en el Tribunal de Justicia Administrativa a través de la Sala Especializada.

Si se considera que no hay faltas administrativas, se emite un acuerdo de conclusión y archivo, con lo que se da por terminada la investigación.

El Poder Judicial siempre resolverá los delitos mediante los juzgados penales competentes. Cualquiera que sea el destino, la conclusión constará en una resolución de la autoridad judicial, en la que se condena o se absuelve de la responsabilidad a las personas señaladas por la presunta comisión del hecho ilícito.

En cuanto a los acuerdos de conclusión y archivo, la Secretaría de la Contraloría informó la existencia de 1 578 acuerdos emitidos entre la Coordinación Ejecutiva de Investigación de Faltas Administrativas y la Coordinación General de Órganos Internos de Control, de 2017 a junio de 2021. De ellos, 545 (34.53%) se emitieron en los primeros seis meses de 2021 y el resto se distribuyen en los años anteriores.

Se preguntó a los órganos internos de control<sup>10</sup> 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 a continuación:

Tabla 4.8 Sanciones impuestas por faltas administrativas no graves

	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL Cada ente
CEDH	0	0	0	0	0	0
Congreso del Estado	0	0	0	0	0	0
FGJ	0	0	0	0	0	0
Secretaría de la Contraloría	0	0	0	6	9	15
IEE I	0	0	0	0	0	0
ISAF	0	0	0	0	0	0
ISTAI	0	0	0	0	0	0
Poder Judicial del Estado	0	0	2	2	2	6
TJA	0	0	0	0	0	0
TEE	0	0	0	0	0	0
UNISON	0	0	0	0	0	0
TOTAL por año	0	0	2	8	11	21

Fuente: elaboración propia con base en Memorándum ISAF/OCI-0098-2021 (14 de julio de 2021), Memorándum No. OIC-007/2021 (6 de agosto de 2021), Mensaje de correo electrónico (20 de agosto de 2021), Oficio 1330/2021-P1 (9 de agosto de 2021), Oficio IEE/OI-83/2021 (15 de julio de 2021), Oficio No. 024/2021 (13 de julio de 2021), Oficio No. 025/2021 (13 de julio de 2021), Oficio OMFGJE/1326/2021 (2 de agosto de 2021), Oficio S/N (11 de agosto de 2021), Oficio S/N (1 de octubre de 2021), Oficio TEE-UT-039/2021 (9 de agosto de 2021), Oficio UE/ISTA-181/2021 (2 de agosto de 2021), Oficio UT 706/2021 (16 de julio de 2021).

Dos entes públicos aplicaron sanciones por faltas administrativas, por lo cual se puede inferir que el resto tiene investigaciones pendientes o que solo 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 o constancia de situación fiscal (conocida como declaración 3 de 3).

Por otro lado, se solicitó a la Sala Especializada en Materia Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas (SEMARA) (solicitud 00973621) la cantidad de procedimientos de responsabilidad administrativa que ingresaron y la cantidad de sentencias emitidas, así como el sentido del fallo. De 2017 a 2021

<sup>10</sup> Solicitudes de información 00967021, 00967121, 00973521, 00967321, 00967321, 00967621, 00967721, 00967821, 00967921, 00968021, 00968221, 00968321, 0096842, 00973621, 01230221, 261156221000013.

recibieron 120 procedimientos en la Sala Especializada. Hubo un crecimiento de 2018 a 2019, que sigue la tendencia de las denuncias ciudadanas recibidas por los entes públicos que se examinaron.

Tabla 4.9 Procedimientos en la SEMARA

	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Procedimientos ingresados	0	6	43	53	18	120
Sentencias emitidas	0	0	31	5	9	45

Fuente: elaboración propia con base en la información del Oficio OP-SE-TJA-260/2021 (4 de agosto de 2021).

Al respecto de las resoluciones emitidas, hubo 45 durante 2019, 2020 y la mitad de 2021. En este rubro el año con mayor actividad fue 2019. Se destaca aquí la brecha entre los procedimientos ingresados y las sentencias emitidas en 2020, en una proporción estimada de 10 a 1, mientras que 2019 presentó una proporción de 3 a 1, y de 2021 al 30 de junio de 2021 hubo 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 que ingresaron 129 expedientes de 2016 a junio de 2021. En la [tabla 4.10](#) se clasifican por tipo penal y por el año de ingreso. El abuso de autoridad es el delito más frecuente (41 expedientes), seguido de peculado (37 expedientes). Se subraya 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 en 2020 incrementó el ingreso de asuntos lo que se diferencia del comportamiento en los tres años anteriores.

Tabla 4.10 Delitos ingresados al Poder Judicial del Estado de Sonora

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

Fuente: elaboración propia con base en la información del Oficio UT 702/2021 (15 de julio de 2021).

El Poder Judicial del Estado informó que se inculpó a 223 personas de los 129 expedientes que ingresaron de 2016 a junio de 2021 (Oficio UT 702/2021, 15 de julio de 2021). La [tabla 4.11](#) presenta la información clasificada por año y puede observarse que el número de expedientes se incrementa en 2020.

Tabla 4.11 Número de expedientes ingresados y la cantidad de personas inculpadas por delitos de corrupción

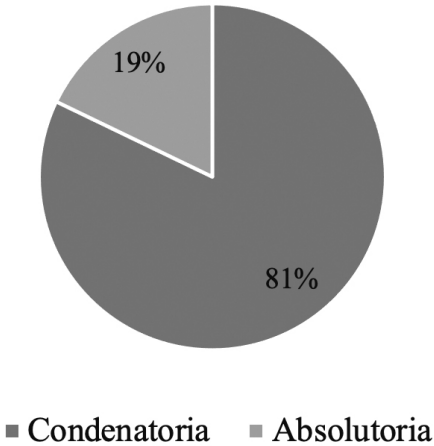
	2016	2017	2018	2019	2020	2021 junio	Total
Expedientes ingresados	20	19	23	21	36	13	129
Personas inculpadas	26	35	42	43	55	22	223

Fuente: elaboración propia con base en la información del Oficio UT 702/2021 (15 de julio de 2021).

El Poder Judicial del Estado también informó el sentido de las 26 sentencias emitidas durante el periodo de informe: 21 de ellas son condenatorias.

Si se considera el total de asuntos que ingresaron, 20.15% de ellos concluyen en sentencia. De ese porcentaje, 16.32% son condenatorias. En otros términos, hay menos de dos sentencias condenatorias por cada 10 asuntos que presenta el Ministerio Público a la autoridad judicial.

Figura 4.6 Sentido del fallo en las sentencias por corrupción, de 2016 a junio de 2021



Fuente: elaboración propia con base en la información del Oficio UT 702/2021 (15 de julio de 2021).

### 4.3 Estructura y capacidades organizacionales

Se pidió información a las organizaciones objeto de estudio sobre su estructura orgánica, de los OIC y sobre la tramitación de las denuncias.



Del diseño legal de las estructuras de control interno y combate a la corrupción se desprende que el requisito es tener, al menos, dos personas en cada órgano interno de control: una como autoridad investigadora y otra con funciones de autoridad sustanciadora. En el caso de los entes públicos que componen el Poder Ejecutivo, la Secretaría de la Contraloría General del Estado en las coordinaciones respectivas puede hacer las funciones de sustanciación y de resolución. A continuación, se describen las condiciones de cada ente público al que se solicitó información sobre este tema específico.

#### *4.3.1 Comisión Estatal de Derechos Humanos*

La CEDH informó que no tiene manuales de procedimientos en el Órgano Interno de Control (OIC), ya que este no posee la estructura que establece la Ley Estatal de Responsabilidades, y aclara que “se aplica dicha normativa con los recursos y elementos con que se tiene” (Memorándum OIC-007/2021, 6 de agosto de 2021, punto 6).

La estructura orgánica de su OIC se compone de tres plazas: titular, auditoría jurídica y auditoría administrativa; sin embargo, solamente se encuentran activas las plazas de titular y auditoría administrativa, con lo que suman dos personas servidoras públicas en el OIC de la CEDH. También se aclara en la respuesta que la plaza de auditoría administrativa se aprobó abril de 2021 (Memorándum OIC-007/2021, 6 de agosto de 2021), tres meses antes de realizar la solicitud de información.

#### *4.3.2 Congreso del Estado de Sonora*

El Congreso del Estado de Sonora posee una Contraloría Interna que realiza las funciones de OIC. Alberga a la Dirección General de Normatividad y Procedimientos Administrativos, en la que se ubican las autoridades: investigadora y la sustanciadora.

A la fecha de la respuesta a la solicitud de acceso a la información (13 de julio de 2021), había cinco plazas activas en la Dirección General de Normatividad y Procedimientos Administrativos: dirección general (1), autoridad investigadora (1), autoridad sustanciadora (1), auxiliar de control de documentos y registros (1) y auxiliar de normatividad y procedimientos administrativos (1). Las plazas activas en ese momento y su distribución en la estructura cumplen con las disposiciones de la Ley Estatal de Responsabilidades (LER, 2017, art. 3, fr. III).

La Contraloría Interna informó que cuenta con manuales de procedimientos tanto de la Dirección General de Normatividad y Procedimientos Administrativos como de la Dirección General de Evaluación y Auditoría.

El 13 de octubre de 2017 se actualizó el *Manual de Procedimientos de la Dirección General de Normatividad y Procedimientos Administrativos* (documento adjunto al Memorándum ISAF/oci-0098-2021, 14 de julio de 2021). Ahí se describen los procedimientos para las quejas, las denuncias y las sugerencias, y el procedimiento para determinar las responsabilidades administrativas.

La fecha de elaboración del procedimiento correspondiente a las quejas, las denuncias y las sugerencias, es septiembre de 2008. Ahí la denuncia se define como

el medio a través del cual, [sic] un Servidor Público del Congreso del Estado o de cualquiera de los otros dos poderes o un ciudadano, [sic] 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, documento adjunto al Memorandum ISAF/oci-0098-2021, 14 de julio de 2021)

En la definición, la denuncia se diferencia de la queja por dos elementos principales: la queja se plantea como una manifestación de voluntad y no como el cumplimiento de una obligación; y la queja se refiere a los 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. En cambio, la denuncia se presenta contra los actos u omisiones que son contrarios a las 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 contemplan en el procedimiento las situaciones que deban denunciarse ante el Ministerio Público por los delitos cometidos por las personas servidoras públicas del Poder Legislativo, es decir no delega funciones de denuncia ante la Fiscalía para los casos en que se detecten delitos y debería considerarse qué servidor público es responsable de la presentación de la denuncia por la vía penal, los plazos y los mecanismos de protección.

#### *4.3.3 Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana*

El OIC del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana se conforma por cuatro plazas activas y ninguna plaza vacante. En su organigrama aparece una persona titular, 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, en lo relativo a la estructuración del OIC (LER, 2017, art. 3, fr. III).

Por otro lado, en sus manuales de procedimientos no se contempla la recepción ni el trámite de denuncias. Los procedimientos se abocan a las facultades de auditoría del OIC sobre el Instituto Estatal Electoral, los actos de entrega-recepción y la actualización del padrón de personas servidoras públicas obligadas a declarar (pero no se incluyen los procedimientos de sanción, en caso de incumplimiento). La única mención que se hace sobre quejas y denuncias se ubica en las políticas para la integración del Programa Anual de Auditoría, donde el criterio para la selección de auditorías son las quejas y las denuncias que se hayan recibido.

#### *4.3.4 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 (LER, 2017, art. 3, fr. III).

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

El procedimiento de denuncia se compone de siete actividades, cuenta con un diagrama de flujo y un formato de denuncia. Este último requiere de la persona denunciante su nombre, sus datos de contacto: correo electrónico y teléfono (este último es opcional), la queja, la denuncia o el reconocimiento a realiza, el nombre del funcionario o de la funcionaria o el puesto a denunciar.

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. Se deberá notificar a la persona denunciante la recepción de su queja o denuncia en un término no mayor a siete días hábiles, a partir de la recepción de esta en el OIC.

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

El OIC del ISTAI tiene dos plazas activas (titular de contraloría interna y un auxiliar) y cero vacantes. Para poder cumplir con las disposiciones de la Ley Estatal de Responsabilidades (LER, 2017, art. 3, fr. III), se auxilian del secretario técnico del ISTAI, quien ejerce la función de autoridad sustanciadora. El Pleno del Instituto desempeña la función resolutoria, cuando el titular del OIC lo propone.

En cuanto a la normatividad interna que regula los procedimientos de denuncia, el ISTAI entregó en su respuesta (Oficio UE/ISTA-181/2021, 2 de agosto de 2021) el Programa de Trabajo de la Contraloría Interna para el periodo enero-diciembre 2020 (ISTAI, 2021), que atiende la petición de información (00967821, 5 de julio de 2021) sobre manuales y reglamentos vigentes. Se precisa que, en una consulta posterior mediante correo electrónico, el ISTAI confirmó que el programa diseñado para 2020 continuaba vigente al momento de la respuesta (agosto de 2021).

El programa señala que entre las atribuciones del sistema de control está la atención a quejas y denuncias y la elaboración del proyecto de resolución (de faltas administrativas). Entre las actividades programadas se encuentra la de “Quejas, denuncias y determinación de responsabilidades administrativas”. Esta actividad señala que su objetivo es “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” (ISTAI, 2021, p. 4).

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

#### *4.3.6 Poder Judicial del Estado de Sonora*

La Visitaduría Judicial y Contraloría, que funge como Órgano Interno de Control del Poder Judicial, está conformada por 23 plazas activas y cero vacantes. Aunque el organigrama no especifica la designación de autoridades investigadoras y sustanciadoras, sí se localizan once plazas dependientes de la Dirección General de Contraloría, por lo que se infiere que sí es materialmente posible contar con la estructura que requería la LER (2017, art. 3, fr. III).

En los acercamientos que hubo con este ente público para solicitar entrevista con el titular, se supo de la creación, en septiembre de 2021, de la Unidad de Faltas Administrativas, que es jerárquicamente dependiente del

Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, mediante su Comisión de Disciplina. No se pudieron obtener más detalles de la composición de esa unidad.

Por otro lado, el *Manual de Procedimientos de la Visitaduría Judicial y Contraloría* (documento adjunto al Oficio UT 706/2021, 16 de julio de 2021) contempla dos procedimientos relacionados con la denuncia: uno referente a las personas omisas en la presentación de la declaración de situación patrimonial y otro denominado procedimiento administrativo de responsabilidad. Ese procedimiento tiene como objetivo tramitar las quejas o las 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 la denuncia hasta la sanción. Se elaboró el 27 de junio de 2005, y no se ha actualizado de la forma que indica la LER (2017). En él se señala un procedimiento administrativo distinto al vigente en la LER (2017), por lo cual es imposible aplicarlo. No obstante, el manual define actividades, describe las autoridades responsables, explicita los productos esperados y presenta un diagrama de flujo del procedimiento de denuncia de omisos de declaración patrimonial.

#### *4.3.7 Tribunal de Justicia Administrativa*

El Tribunal de Justicia Administrativa (TJA) informó en su respuesta (Oficio 1330/2021-P1, 9 de agosto de 2021) que únicamente cuenta con la plaza de titular del OIC. Señaló que tampoco cuenta con el presupuesto suficiente para conformar esta área, por lo que no existen plazas vacantes adicionales a la de titular. El personal de la Sala Superior, adscrito a la Presidencia del TJA apoya al titular en el ejercicio de sus funciones.

Tampoco tiene organigrama ni manuales de procedimientos. Informó, además, que su OIC se rige por los artículos 47 y 48 del Reglamento Interior de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa (2018), y por la LER (2017). En dicha normativa se establece que el OIC contará con una Coordinación de Quejas y Denuncias para la investigación de los hechos denunciados o que sean producto de auditorías que puedan constituir faltas administrativas. También deberá tener una Coordinación de Responsabilidades Administrativas, que se encargará de la sustanciación y de la resolución de las faltas administrativas, conforme a la LER (2017, art. 3, fr. III) 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.

#### *4.3.8 Tribunal Estatal Electoral*

El OIC del Tribunal Estatal Electoral (TEE) al momento de la respuesta a la solicitud de información (00968321) se conformaba por tres plazas activas y ninguna vacante. Se distribuyen entre el titular del OIC, el titular de la Unidad de Investigación y el titular de la Unidad de Sustanciación (Oficio TEE-UT-039/2021, 9 de agosto de 2021), lo que cumple con la estructura que requiere la LER (2017, art. 3, fr. III).

Respecto a la normatividad interna que rige al OIC, el TEE señaló el Programa Anual de Auditorías 2021 y la LER. En dicho programa no se identifica ningún procedimiento relacionado con la recepción o el trámite de denuncias, ni tampoco con la atención a los procedimientos de responsabilidad administrativa.

#### *4.3.9 Universidad de Sonora*

La Universidad de Sonora informó en su respuesta (Mensaje de correo electrónico, 20 de agosto de 2021) que las funciones de OIC las realiza el auditor interno, quien es la autoridad competente para aplicar el Reglamento de

Responsabilidades Administrativas de la Universidad de Sonora, vigente a partir del 1º de mayo de 2020. La universidad también indicó 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 el personal sindicalizado, distribuidas en sus diversas áreas. La institución no señala ningún funcionario asignado al Área Especializada de Resolución.

La Universidad de Sonora informó que no posee manuales de procedimientos actualizados, pues el existente data de 2014 y se trabajaba en la actualización del mismo, de acuerdo con marco legal vigente al momento de la consulta (Mensaje de correo electrónico, 20 de agosto de 2021).

*4.3.10 Secretaría de la Contraloría General del Estado*

Al momento de la investigación, había un total de 48 OIC en las entidades y dependencias que componen el Poder Ejecutivo del Estado, según informó la Secretaría de la Contraloría General (Oficio S/N, 11 de agosto de 2021). De ellos, diez OIC contaban con una sola persona en su estructura, doce tenían dos personas, seis con tres personas y el resto (20) tenía cuatro o más personas.

En el caso de esos OIC, cuya estructura es insuficiente para ejercer de forma autónoma todas las funciones relacionadas con la investigación de presuntas faltas administrativas y con el procedimiento de responsabilidad administrativa, pueden remitir las investigaciones a la Secretaría de la Contraloría, mediante la Coordinación Ejecutiva de Investigación de Faltas Administrativas o a través de la Coordinación Ejecutiva de Sustanciación y Resolución de Responsabilidades y Situación Patrimonial. La última, por instrucciones de la persona titular de la Secretaría de la Contraloría, también puede atraer la sustanciación y la resolución de los procedimientos de responsabilidad administrativa que sean competencia de los OIC. En la [tabla 4.12](#) se muestran los OIC y el número de personas servidoras públicas que los componen.

Tabla 4.12 Estructura de los OIC del Poder Ejecutivo

Ente público al que corresponde el OIC	Número de personas servidoras públicas
Centro de Evaluación y Control de Confianza	1
Centro Regional de Formación Profesional Docente de Sonora	6
Colegio de Bachilleres del Estado de Sonora	9
Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Sonora	5
Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica	4
Comisión de Ecología y Desarrollo Sustentable y Procuraduría de la Defensa Ambiental del Estado de Sonora	4
Comisión de Vivienda para el Estado de Sonora	1
Comisión del Deporte del Estado de Sonora	2
Comisión del Fomento al Turismo del Estado de Sonora y Administración Portuaria Integral de Sonora, S.A. de C.V.	2
Comisión Estatal de Protección Civil	2

Ente público al que corresponde el OIC	Número de personas servidoras públicas
Comisión Estatal del Agua y Fondo de Operación de Obras Sonora Sí	7
Comisión Estatal para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas	1
Consejo Estatal de Concertación para la Obra Pública	4
Financiera para el Desarrollo Económico de Sonora	3
Instituto de Becas y Crédito Educativo del Estado de Sonora	3
Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Sonora	3
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora	19
Instituto Sonorense de Cultura	2
Instituto Sonorense de Educación para los Adultos	3
Instituto Sonorense de Infraestructura Educativa	6
Instituto Sonorense de la Juventud	1
Instituto Sonorense de la Mujer	1
Instituto Superior de Seguridad Pública del Estado de Sonora	1
Junta de Caminos del Estado de Sonora	5
Operadora de Proyectos Estratégicos del Estado de Sonora (IMPULSOR)	2
Radio Sonora	1
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Recursos Hidráulicos, Pesca y Acuicultura del Estado de Sonora	6
Secretaría de Economía del Estado de Sonora	3
Secretaría de Educación y Cultura y Servicios Educativos del Estado de Sonora	29
Secretaría de Gobierno del Estado de Sonora	4
Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora	8
Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Estado de Sonora	6
Secretaría de la Consejería Jurídica del Estado de Sonora	2
Secretaría de la Contraloría General del Estado de Sonora	2
Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Sonora	4
Secretaría del Desarrollo Social del Estado de Sonora	2
Secretaría del Ejecutivo del Estado de Sonora	2
Secretaría del Trabajo del Estado de Sonora	2
Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción	1
Secretaría Técnica y de Atención Ciudadana del Estado de Sonora	2
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Sonora	6
Televisora de Hermosillo, S. A. de C. V.	2
Universidad de la Sierra	1

Ente público al que corresponde el OIC	Número de personas servidoras públicas
Universidad Estatal de Sonora	6
Universidad Tecnológica de Hermosillo	3
Universidad Tecnológica de Puerto Peñasco	1
Universidad Tecnológica del Sur de Sonora	7

Fuente: elaboración propia con base en la información Oficio S/N (11 de agosto de 2021).

Tabla 4.13 Acumulado de respuestas OIC

	A	B	C	D	E	F	G	TOTAL	H	I	J
CEDH	0	0	0	0	0	0	1	1	—	2	1
Congreso del Estado	1	0	1	1	1	1	1	6	2008	5	0
IEE	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
TJA	0	0	0	0	0	0	0	0	—	1	0
TEE	0	0	0	0	0	0	1	1	—	3	0
UNISON	0	0	0	0	0	0	1	1	—	10	2
Total	3	1	3	3	2	1	7				

Sí = 1 No = 2 (columnas de la A a la 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 la presentación de denuncias.

F. Define y distingue los conceptos de denuncia y queja.

G. Estructura suficiente para tener un OIC autónomo.

H. Año de elaboración o de la última actualización.

I. Número de plazas activas.

J. Número de plazas vacantes.

Fuente: elaboración propia con base en Memorándum ISAF/OCI-0098-2021 (14 de julio de 2021), Memorándum No. OIC-007/2021 (6 de agosto de 2021), Mensaje de correo electrónico (20 de agosto de 2021), Oficio 1330/2021-P1 (9 de agosto de 2021), Oficio IEE/OI-83/2021 (15 de julio de 2021), Oficio No. 024/2021 (13 de julio de 2021), Oficio No. 025/2021 (13 de julio de 2021), Oficio OMFGJE/1326/2021 (2 de agosto de 2021), Oficio S/N (1 de octubre de 2021), Oficio TEE-UT-039/2021 (9 de agosto de 2021), Oficio UE/ISTA-181/2021 (2 de agosto de 2021), Oficio UT 706/2021 (16 de julio de 2021).

Se observa el acumulado total de respuestas de los OIC en la [tabla 4.13](#). Ninguno de los entes públicos reúne el total de elementos que se analizan en relación con su estructura y procedimientos de denuncia. Los puntajes más altos corresponden al Congreso del Estado y al 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 LER (2017).

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. También carecen de manuales de procedimientos, lo cual posibilita inferir que los procesos de denuncia se dan en escenarios de mayor discrecionalidad en estos entes.

#### **4.4 La experiencia de los actores gubernamentales clave**

En este apartado se analiza la experiencia de las y los servidores públicos y de la ciudadanía que ha participado activamente en las labores de control de la corrupción, en relación con los procedimientos de denuncia y, de forma particular, con las interacciones que los servidores públicos tienen con la ciudadanía en el marco de la recepción de las denuncias. En las entrevistas que se hicieron se identifican algunos de los rasgos descriptivos de los encuentros entre la ciudadanía y el gobierno durante la denuncia, así como las experiencias y las interpretaciones que la persona servidora pública hace sobre dichos encuentros.

##### *4.4.1 'Denunciar es inútil, es una pérdida de tiempo'*

El principal motivo que la ciudadanía expresa en la ENCIG 2019 para no denunciar la corrupción es que es inútil o que representa una pérdida de tiempo. Si bien una interpretación de ese motivo puede ser la desconfianza que se tiene en las instituciones, también podría considerarse el tiempo que se necesita para denunciar, pues se traduce en una carga para la ciudadanía.

Al respecto, los OIC que se examinaron coinciden en que los tiempos de denuncia son relativamente cortos, de entre 10 y 20 minutos, dependiendo de la forma en que se presenten y del orden de la documentación. Además, es relevante el hecho que, según las personas entrevistadas, es mucho menor el número de individuos que hacen denuncias de forma presencial que las que lo hacen por otro medio, como el electrónico.

En el caso de las secretarías de Hacienda y de Salud, así como la de Servicios de Salud del Estado, la mayoría de las denuncias se recibieron por medio de los buzones de quejas, denuncias y reconocimientos que se ubican en las agencias fiscales, oficinas del Instituto Catastral y Registral del Estado de Sonora (ICRESON), hospitales y clínicas de todo el estado. Este modo de denuncia toma unos cuantos minutos, pues solo se llena un formato impreso y luego se deposita en el buzón respectivo:

Generalmente [las 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. (María Mireya Marín Miranda, subdirectora jurídica en el Órgano Interno de Control de la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Sonora, 26 de octubre de 2021. Comunicación personal.)



Que haya un buzón en el lugar de contacto con la autoridad facilita la presentación de denuncias, en especial cuando las oficinas del OIC se ubican a largas distancias. Los OIC se ubican en la ciudad de Hermosillo, lo que complica acudir personalmente a realizar una denuncia:

Yo considero que no vienen porque existen los medios para poder presentar denuncias sin necesidad [de] que se tomen la molestia de [...] 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. (María Mireya Marín Miranda, subdirectora jurídica en el Órgano Interno de Control de la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Sonora, 26 de octubre de 2021. Comunicación personal.)

Para las personas que deciden acudir a las oficinas, el tiempo estimado del trámite es de al menos media hora. Varía según la información que pueda proveerse y el tipo de denuncia que se desee hacer. 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 [de] treinta a cuarenta minutos, en lo que se analiza. Si traen anexos, se revisa que los anexos estén en concordancia. (Ana Dolores Ocaño Almaraz, agente de Ministerio Público Orientador en el Área de Atención Temprana, de la Fiscalía Especializada Anticorrupción de Sonora, 9 de noviembre de 2021. Comunicación personal.)

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 extender 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. (Francisco Vargas Díaz, fiscal adjunto de la Fiscalía Especializada Anti-corrupción de Sonora, 10 de noviembre de 2021. Comunicación personal.)

En cuanto a los requisitos, se identifica la uniformidad de los criterios que tienen las y los servidores públicos competentes para recibir denuncias. No se necesita más que una identificación y la manifestación de indicios mínimos del hecho, y que este 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 que se recaba.

Quienes reciben las denuncias deben identificar los indicios para la investigación, ya sea que los provea la persona denunciante o mediante la entrevista a quien denuncia durante su comparecencia,<sup>11</sup> a fin de conseguir una denuncia con mayor consistencia probatoria. En este sentido, en su interacción con el gobierno, el

---

<sup>11</sup> Las personas pueden “dejar” su denuncia, ya redactada, o pueden en el sitio narrar los hechos que motivan la denuncia. Ambos casos se entienden como presentación de denuncia, pero solo en uno hay entrevista.

denunciante encuentra, cuando menos, orientación para que la presentación de la denuncia sea correcta ante la instancia competente.

Por último, aunque los buzones son una herramienta útil para presentar las denuncias, en especial debido a su capacidad de cobertura territorial, hay que considerar un elemento al respecto de ese mecanismo: la periodicidad con la que la autoridad los revisa, porque a partir de ese momento se considera que la denuncia está admitida formalmente.

No obstante, las revisiones son limitadas, principalmente debido a la distancia que hay entre los buzones y la ubicación del órgano interno de control, que es la instancia facultada para abrirlos, con la formalidad que implica: levantar el acta circunstanciada en presencia de la autoridad local de la unidad administrativa que alberga el buzón.

Las personas servidoras públicas que laboran en los OIC expresan la dificultad de ir periódicamente por los buzones: implica que se dé la comisión a una persona y que se traslade al sitio donde esté. Esta situación provoca que la persona se distraiga de sus actividades cotidianas, cuya consecuencia es la acumulación de trabajo.

La apertura de los buzones no está regulada. Los mismos servidores públicos determinan los periodos en que deben abrirse y varían según las posibilidades materiales de la organización. El tiempo aproximado para la apertura es de entre un mes y medio, y tres meses; en algunos casos se realiza dos veces al año a pesar de que la publicidad del mecanismo de denuncia informa que las quejas y las denuncias se atienden en alrededor de diez días.

Para tener una mejor cobertura territorial, los OIC se organizan por rutas, y agrupan actividades pendientes y aprovechan los traslados para realizarlas en el municipio al que visitan, lo que incluye la apertura del buzón. El problema, señalan, no es la falta de recursos económicos, sino la falta de recursos humanos para asignar 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, [de] 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 [...] (Jesús Antonio Cantú Rojo, jefe de departamento en el Área Jurídica del Órgano Interno de Control de Secretaría de Hacienda, 27 de octubre de 2021. Comunicación personal.)

#### *4.4.2 Diferentes denuncias, procedimientos iguales*

Dado que el procedimiento de denuncias tiene su base en las normatividades penal y administrativa, los elementos mínimos que debe tener están definidos de forma clara. Por esa razón, las denuncias que llegan a las organizaciones gubernamentales siguen un mismo curso, con independencia de si proviene de la ciudadanía o de algún servidor público.

En ese contexto, el servidor público encuentra diferencias en el perfil de la persona denunciante, pero esa circunstancia no afecta el procesamiento posterior ni las labores de investigación en materia penal o administrativa.

Según los hallazgos de la presente investigación, las denuncias que hacen las personas servidoras públicas son, por lo general, más claras y específicas. Refieren situaciones concretas dentro de la organización, que tienen un impacto en ella.

Suelen utilizar lenguaje técnico y se acompañan de documentación anexa que soporta el dicho. En cambio, la ciudadanía denuncia hechos menos precisos, pero que la afectan de manera directa, y rara vez proveen elementos de prueba que acompañen su dicho. No obstante, el procedimiento de investigación entre ambos tipos de denuncia no tiene diferencia:

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. (María Mireya Marín Miranda, subdirectora jurídica en el Órgano Interno de Control de la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Sonora, 26 de octubre de 2021. Comunicación personal.)

Las denuncias anónimas sí implican una carga adicional para la persona que las recibe. Esto se deba a que, por su carácter secreto, el denunciante no deja datos de contacto y, por lo tanto, no podrá explicar o clarificar su dicho. Ante esta situación, el servidor público responsable se ve en la necesidad de recabar más datos y consultar más fuentes de información.

#### *4.4.3 ¿Qué se denuncia?*

La mayor parte de la ciudadanía utiliza los buzones o los medios digitales para denunciar o quejarse. Aunque los asuntos se tratan de igual forma que una denuncia por presunta responsabilidad administrativa, no pueden concluir en la determinación de responsabilidades administrativas, sino en la aplicación de medidas de mejora en la calidad del servicio público:

Yo creo que el ochenta por ciento 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”. (Jesús Antonio Cantú Rojo, jefe de departamento en el Área Jurídica del Órgano Interno de Control de la Secretaría de Hacienda, 27 de octubre de 2021. Comunicación personal.)

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. (María Mireya Marín Miranda, subdirectora jurídica en el Órgano Interno de Control de la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Sonora, 26 de octubre de 2021. Comunicación personal.)

La Fiscalía Anticorrupción trata de forma recurrente 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, la ciudadanía confunde la investigación penal de corrupción con otros procedimientos que lleva a cabo la Fiscalía General de Justicia del Estado. La situación antes descrita necesita que la persona servidora pública sepa exactamente hasta qué punto llega la competencia de la organización y las posibilidades que tiene la denuncia para tramitarse en ese lugar, cuestiones que debe informar a la ciudadanía, lo cual no siempre se acepta con conformidad:

Escuchan [los individuos] “Fiscalía Anticorrupción” y quieren denunciar todo, cualquier hecho [en el] 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 [los] que estén relacionados [los] servidores públicos [...] A veces [...] quieren denunciar hechos [de] particulares que no tienen nada que ver [con lo previsto en la ley]. Entonces es un poco difícil tratar de explicarles, porque a veces piensan que no los quieres atender o que no les quieres recibir [la denuncia]. (Ana Dolores Ocaño Almaraz, agente de Ministerio Público Orientador en el Área de Atención Temprana, de la Fiscalía Especializada Anticorrupción de Sonora, 9 de noviembre de 2021. Comunicación personal.)

Además, las denuncias se incrementan en función de los procesos electorales y cuando hay transición de gobiernos. En 2016 y 2019, las denuncias penales ante la Fiscalía Anticorrupción incrementaron con respecto a otros años. Según el exfiscal anticorrupción fue producto de los cambios de administración en las diversas áreas y municipios, y de las 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 mismo, previo a las elecciones y posteriormente a las elecciones. (Odracir Ricardo Espinoza Valdez, fiscal Especializado Anticorrupción de Sonora, de 2015 a 2021, 8 de noviembre de 2021. Comunicación personal.)

#### *4.4.4 Carga laboral del servidor público*

En el punto particular de las cargas laborales, las y los servidores públicos mostraron distintas opiniones. Las funciones de los OIC se distribuyen entre sus diferentes ámbitos de competencia y, de forma general, la mayor dificultad se encuentra en el contexto de la auditoría y fiscalización.

Además de la investigación, la sustanciación y la resolución de procedimientos administrativos de responsabilidad, al OIC le competen las labores de auditoría interna y externa, desarrollo administrativo y demás actividades de la administración pública. La recepción de denuncias y la investigación de faltas administrativas no es la actividad con mayor carga laboral, sino las tareas que surgen de las auditorías, porque, comentan los entrevistados, hay más formalidades que en el procedimiento administrativo de responsabilidades.

Sobre la investigación de presuntas faltas administrativas, la etapa que los entrevistados señalan como la de mayor trabajo es la de resolución, pues hay que revisar el expediente completo y dar la justificación de la determinación que se ha tomado, lo que lleva tiempo y conlleva separarse 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 tres mil fojas. Duré haciendo la resolución como cuatro días. [...]

No toda la documentación que te mandan te va a servir, pero igual la tienes que analizar para [que,] 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]. (Jesús Antonio Cantú Rojo, jefe de departamento en el Área Jurídica del Órgano Interno de Control de Secretaría de Hacienda, 27 de octubre de 2021. Comunicación personal.)

En 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 OIC. Sin embargo, las actividades que más le agobian son el trato con los ciudadanos, porque en ocasiones 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. (Ana Dolores Ocaño Almaraz, agente de Ministerio Público Orientador en el Área de Atención Temprana, de la Fiscalía Especializada Anticorrupción de Sonora, 9 de noviembre de 2021. Comunicación personal.)

En la Fiscalía Anticorrupción las áreas que generan mayor carga de trabajo son la Fiscalía Adjunta y las dos agencias del Ministerio Público. La Fiscalía Adjunta dictamina las determinaciones de las agencias del Ministerio Público, relativas al ejercicio o no ejercicio de la acción penal, a la declaratoria de incompetencia, al archivo de expedientes y a la reserva y acumulación.

Las agencias de Ministerio Público integran la carpeta de investigación, que incluye todos los actos de investigación. Se estima que la carga de trabajo es de 57.14 expedientes que, de manera simultánea, tiene a su cargo cada agente. Se calcula que, para una mejor atención, tendrían que ser 30 por cada persona:

Iniciamos en 2016 con noventa y dos plazas, y ahorita tenemos alrededor de sesenta plazas en general. Te estoy hablando de todos los servidores públicos que integran a la Fiscalía. De estas, todavía hubo reducción. Te estoy hablando al mes de junio. A octubre ya sesenta no los somos. (Francisco Vargas Díaz, fiscal adjunto de la Fiscalía Especializada Anticorrupción de Sonora, 10 de noviembre de 2021. Comunicación personal.)

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

#### *4.4.6 Diseño de procedimientos*

Los procedimientos para las denuncias se desarrollaron en diferentes contextos, según la materia. En el caso de los OIC, lo hizo la Secretaría de la Contraloría General del Estado durante el proceso de adecuaciones normativas en el marco de la implementación de la Ley Estatal de Responsabilidades, que entró en vigor en 2017.

La elaboración de los manuales de procedimientos se inició en 2018 y terminó en 2019. Para hacerlos, se consultó a las y los servidores públicos de la Coordinación General de Órganos Internos de Control, en un comité jurídico. Quienes realizaban en la práctica el procedimiento expusieron los temas que habían detectado en su experiencia, como problemas o dificultades en la recepción y trámites de las denuncias ante el OIC, lo que incidió en las modificaciones que fueron haciéndose a los manuales.

Debido a que era un esquema normativo totalmente nuevo, no hubo modelos previos y los manuales se construyeron “conforme a la práctica de los trámites” (Jesús Antonio Cantú Rojo, jefe de departamento en el Área Jurídica del Órgano interno de control de Secretaría de Hacienda, 27 de octubre de 2021. Comunicación Personal). Para los servidores públicos a los que se entrevistó, 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 cien por ciento 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. (Jesús Antonio Cantú Rojo, jefe de departamento en el Área Jurídica del Órgano interno de control de Secretaría de Hacienda, 27 de octubre de 2021. Comunicación Personal.)

Los formatos de denuncia que se utilizan en los buzones transparentes, que, como se dijo, es ahí donde se presenta la mayoría de las denuncias que se reciben, funge de guía para que el ciudadano establezca los datos de su denuncia.

En los formatos que utiliza la Secretaría de Hacienda, se ubica en primer lugar una encuesta de opinión sobre la atención que se recibió, sobre la disponibilidad del servidor público que atendió a la persona y el tiempo de espera. Después se pregunta si desea presentar queja, denuncia, sugerencia o reconocimiento. Se solicita el nombre y cargo del servidor público y se da un espacio de siete líneas para narrar los hechos. Al final, se piden los datos de contacto (nombre, domicilio, teléfono, credencial con que se identifica, municipio, fecha y hora de la presentación) para dar seguimiento al trámite.

Se debe tomar en cuenta que el diseño de los procedimientos y de la organización de la Fiscalía Especializada Anticorrupción fue el primero de su naturaleza en el país y se creó en 2015. Al inicio la fiscalía tomó de modelo la estructura de la Fiscalía General de Justicia del Estado, considerando que de esa forma podría funcionar de forma autónoma, según el mandato constitucional. A la par se elaboraron los manuales de procedimientos, partiendo de las funciones que se habían encomendado a cada área. Aunque los manuales se aprobaron formalmente en febrero de 2020, ya se ejecutaban en la práctica los procedimientos de la manera en que están diseñados. Se modificaron conforme la práctica lo requería y para atender las observaciones de la Oficialía Mayor de la Fiscalía General, que tenía la encomienda de revisar esos manuales.

El Área de Atención a la Ciudadanía estaba contemplada desde el diseño de la fiscalía, y después se transformó en el Área de Atención Temprana. Las funciones no variaron mucho, aunque en la actualidad el personal a aumentado para brindar un mejor servicio, lo que se considera de especial relevancia debido a la naturaleza de sus funciones.

Sobre la utilidad de poseer manuales que regulen el procedimiento de las denuncias, el fiscal adjunto señala que ha tenido un impacto positivo:

Se le da [al usuario] mejor orientación e inclusive [sic] ha generado [...] mejores inicios de expedientes de investigación. Han disminuido [los] 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. (Francisco Vargas Díaz, fiscal adjunto de la Fiscalía Especializada Anticorrupción de Sonora, 10 de noviembre de 2021. Comunicación personal.)

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 legal hace que, por el simple transcurso del tiempo, la responsabilidad penal no pueda atribuirse a un sujeto determinado. Desde una aproximación, el exfiscal anticorrupción señaló que 30% de las denuncias que se reciben son por delitos prescritos.

Tanto el fiscal adjunto como el exfiscal anticorrupción coincidieron en que el diseño constitucional de la Fiscalía Especializada Anticorrupción tiene limitaciones, pues el artículo 97 de la Constitución Política del Estado de Sonora (CPES, 2023) 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, 2023). Esto implica que, para ejercer acción penal sobre cualquier asunto, la Fiscalía Especializada Anticorrupción debe enviar previamente la carpeta de investigación al fiscal general y esperar a que este la remita con su aprobación, lo que complejiza el procedimiento.

#### *4.4.7 Perspectiva ciudadana y confianza en las instituciones*

Desde la perspectiva ciudadana, los procedimientos para la denuncia pueden entenderse como algo complejo. La competencia por materia penal o administrativa es una distinción que aparece poco 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 [...] encargadas de auditar, de controlar y demás, presentaban [denuncias] 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. (Odracir Ricardo Espinoza Valdez, Fiscal Especializado Anticorrupción de Sonora de 2015 a 2021, 8 de noviembre de 2021. Comunicación personal.)

El primer obstáculo que enfrenta la ciudadanía es que hay gran diversidad de mecanismos y organizaciones para presentar la denuncia. Es posible que, al intentar denunciar, la organización oriente al ciudadano para acudir a otra instancia debido a que su competencia no es suficiente para investigar los hechos que la persona denunciante quiere informar:

Es muy dado que [los ciudadanos] se equivoquen y traigan denuncias que son del ámbito federal, de la Fiscalía General de la República, [en las] que sí existe corrupción, pero son federales. (Ana Dolores Ocaño Almaraz, agente del Ministerio Público Orientador en el área de Atención Temprana, de la Fiscalía Especializada Anticorrupción de Sonora. Comunicación personal.)

Los mecanismos para denunciar trabajan de manera aislada, y no hay coordinación entre las diferentes organizaciones mediante la cual se pudieran vincular y canalizar las denuncias de forma sencilla o inmediata. Los mecanismos no son un sistema y no están armonizados. Por ejemplo, presentar una denuncia de forma presencial puede significar ir a tres o más organizaciones gubernamentales hasta encontrar la competente:

La gente no tiene obligación de saber si es estatal, federal, municipal [o] autónoma [...] es muy complicado. Los sistemas de denuncia como tal[es] no existen. Hay plataformas, hay correos. [En] algunos tienes que ir personalmente, no te aceptan de otra manera. Entonces, [hay que buscar] 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. (Irma Laura Murillo Lozoya, presidenta del Comité de Participación Ciudadana y del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Sonora, 2020-2021. Comunicación personal.)

Aunque los requisitos para denunciar están descritos en la ley, la ciudadanía y los servidores públicos tienen la idea de se debe *documentar* una denuncia. Es cierto que definitivamente las evidencias pueden influir en las posibilidades de éxito de una investigación, pero la carencia de los datos de prueba con que cuente la ciudadanía no deben ser un impedimento para que la institución gubernamental reciba y atienda la denuncia de la forma debida.

El Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP, 2024) establece que la denuncia deberá contener una narración circunstanciada del hecho; por su parte, la Ley Estatal de Responsabilidades (LER, 2017, art. 133) 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 (2017) produce un marco de discrecionalidad para quien reciba la denuncia, pues no establece un rango mínimo de datos o indicios que se requieran:

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. (Irma Laura Murillo Lozoya, presidenta del Comité de Participación Ciudadana y del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Sonora, 2020-2021. Comunicación personal.)

La denuncia presencial es una mayor inversión de tiempo para la ciudadanía. Como se ha visto, la mayoría de las denuncias se hacen por la vía de los buzones o por correo electrónico y pueden hacerse 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 [debe hacerse] la denuncia. Se tendría que avanzar más en lo electrónico para que [la ciudadanía] tuviera posibilidades de hacerlo. (Irma Laura Murillo Lozoya, presidenta del Comité de Participación Ciudadana y del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Sonora, 2020-2021. Comunicación personal.)

Sobre la actitud de la ciudadanía, se identifica que tiene miedo a las consecuencias, ya sean represalias o estigmas, lo que se traduce en recelo al dar información personal. Por eso la denuncia anónima sirve para dar seguridad al denunciante, pero este mecanismo se ve mermado debido al poco éxito que tiene. Como se ha mencionado antes, el anonimato elimina los canales de comunicación con la organización gubernamental e impide, en ocasiones, el contacto posterior para clarificar, aumentar o profundizar en la información que se ha proporcionado en la denuncia.



Quienes se encargan de recibir y tramitar denuncias, comentan que el miedo es un elemento importante en la persona denunciante. Incluso lo expresan. En especial le preocupa saber si la persona denunciada tendrá conocimiento de quién lo denunció:

Lo he escuchado de propia voz del ciudadano, que le da miedo denunciar porque los datos con los que contamos van a ser expuestos. (Ana Dolores Ocaño Almaraz, agente del Ministerio Público Orientador en el área de Atención Temprana, de la Fiscalía Especializada Anticorrupción de Sonora. Comunicación personal.)

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. (Ana Dolores Ocaño Almaraz, agente del Ministerio Público Orientador en el área de Atención Temprana, de la Fiscalía Especializada Anticorrupción de Sonora. Comunicación personal.)

#### *4.4.8 Las decisiones gubernamentales sobre la denuncia ciudadana*

Del análisis de las entrevistas que se realizaron, se desprende que hay algunas actividades en ámbito gubernamental que afectan la cifra oculta de la corrupción y también se conocen los posicionamientos sobre esta problemática.

La ciudadanía, en general, desconfía de la eficacia de la denuncia debido a que no hay información sobre los casos de éxito en el combate a la corrupción. Se reconoce la necesidad de comunicar al público las acciones del Sistema Anticorrupción y los resultados de las investigaciones penales y administrativas contra los responsables de hechos de corrupción.

La Fiscalía Anticorrupción se vinculó con grupos gremiales con la intención de que dichos grupos fueran los receptores de estas, y que sus agremiados pudieran utilizar los mecanismos de forma directa. También la Fiscalía trabajó con grupos académicos, agrupaciones juveniles y políticas, para concientizarlos sobre la importancia de denunciar y dar a conocer las actividades de la Fiscalía Anticorrupción.

Hubo un convenio con la Universidad de Sonora para incluir una materia en el eje transversal de la formación de estudiantes de licenciatura, en la que se abordan contenidos del fenómeno de la corrupción y su combate en el ámbito público y privado. Este proyecto continúa en la Universidad de Sonora, aunque fue admitido, aún no se ha iniciado su ejecución.

El CPC diagnosticó los mecanismos de denuncia existentes, con el objeto de producir un insumo para diseñar el Sistema de Denuncias, que debe estar incluido en la Plataforma Digital Estatal del Sistema Estatal Anticorrupción. De su análisis se infiere que el sistema DECIDES tiene un formato más apropiado para la ciudadanía debido a su sencillez.

El CPC considera que las organizaciones gubernamentales deben dar mayor difusión a las acciones que realizan y diseñar un sistema único para las denuncias que, además de administrar la recepción, posibilite que el denunciante dé seguimiento a su asunto particular y ofrezca información estadística sobre la eficiencia de la organización al respecto de la investigación de delitos y faltas administrativas, con lo que se daría confianza para el anonimato en las denuncias, porque garantizaría que no habrá represalias y que las denuncias se atenderán en plazos prudentes para las investigaciones.

El exfiscal anticorrupción considera que el problema de la cifra oculta está íntimamente ligado al desconocimiento que tienen las personas del proceso penal. Un ejemplo es que asocian la justicia con la prisión, cuando lo cierto es que el sistema de justicia penal acusatorio privilegia que la persona imputada se encuentre en libertad mientras se lleva a cabo el proceso. Esa situación hace pensar a la gente que no hay justicia y, en consecuencia, se desanima a denunciar:

Los procesamos [a los imputados], y como esos delitos en el sistema tradicional alcanzaban fianza, evidentemente, pues llegaban [a la cárcel], 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 de 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. (Odracir Ricardo Espinoza Valdez, fiscal de Sonora especializado en anticorrupción, 2015-2021. Comunicación personal.)

Lo anterior se confirma en la forma en que lo observa la ciudadanía. Desconocer los procedimientos legales y los mecanismos del juicio de amparo tienen la consecuencia de que la persona perciba la impunidad general, lo que refuerza la normalización del fenómeno de la corrupción:

Con los altos índices de impunidad [y] como vemos que muchos de los hechos de corrupción no se castigan, [se piensa que] 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. (Irma Laura Murillo Lozoya, presidenta del Comité de Participación Ciudadana y del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Sonora, 2020-2021. Comunicación personal.)

## 5. LOS HALLAZGOS EN LOS MECANISMOS DE DENUNCIA

### 5.1 ¿Dónde están las cargas?

En la ruta de las denuncias de corrupción se identificaron diversas etapas y elementos de los procedimientos que posibilitan reconocer las cargas administrativas y que contribuyen al objetivo de diagnosticar los procedimientos y los mecanismos para las denuncias de corrupción en Sonora. A continuación, se describen los componentes que se identificaron en este trabajo:

#### 5.1.1 *El perfil del denunciante*

A diferencia de las denuncias interpuestas por el servicio público, las de la ciudadanía casi nunca están acompañadas de evidencia documental de los hechos denunciados. Aunque la persona servidora pública no considera este elemento en sí como una carga de trabajo adicional, se interpreta, a partir de la información provista en las entrevistas, que el sustento de la denuncia contribuye a que esta sea atendida. Por este motivo, las denuncias anónimas se consideran de mayor dificultad para atenderse, porque, al decir de los servidores públicos entrevistados, es un problema no poder contactar al denunciante para esclarecer los hechos o para pedir información adicional. La claridad en la expresión de los acontecimientos y la documentación anexa se califican positivamente en las denuncias de los servidores públicos.

En términos de Masood y Nisar (2020), el capital cultural de las personas denunciantes favorece la exposición de los hechos y la información que debe acompañar a la denuncia. En otras palabras, las personas denunciantes que superan ese obstáculo producen en la persona servidora pública una percepción de menor carga laboral. Esto se verifica incluso en el tiempo que tarda la presentación de la denuncia: las personas con mayor dificultad de expresión presentarán la denuncia en un tiempo mayor.

En su mayoría, las denuncias ciudadanas se interponen mediante los buzones transparentes. Este mecanismo tiene mejor cobertura territorial, pero, a la vez, mayor carga laboral para las personas servidoras públicas responsables de administrar ese programa. No hay personal dedicado expresamente a esas labores, por lo que cumplir con el programa supone que la persona servidora pública se separe de forma temporal de las actividades ordinarias, lo cual causará saturación de trabajo.

También se halló que la denuncia del ciudadano suele versar sobre hechos que no corresponden al fenómeno de la corrupción. Entre los casos que llegan a los OIC, la mayoría corresponde a quejas sobre la calidad de los servicios más que a denuncias formales por hechos de corrupción, pero, debido a que se tramitan como denuncias, producen las mismas tareas de investigación y de integración de un IPRA.

Según la Fiscalía Especializada Anticorrupción, el error en que cae la ciudadanía debe subsanarse mediante una labor de divulgación de hasta dónde llega la competencia de la fiscalía y las razones por las que se le imposibilita actuar en la materia, además del trabajo de canalizar el asunto a la instancia que sea en verdad competente. A quienes reciben las denuncias les preocupa la actitud de las personas denunciadas, lo que se traduce a veces en un costo psicológico (Moynihan et al., 2015): estrés provocado por lidiar con situaciones de esta índole que terminan convirtiéndose en una carga para la persona servidora pública.

Por último, relacionado con el perfil del denunciante, los actores y las motivaciones políticas acrecientan el número de denuncias en los años subsecuentes a los procesos electorales y de transición de gobierno. Este tipo de denuncias, aunque pueden ser procedentes, también aumentan la carga laboral de forma periódica.

### *5.1.2 Las funciones del servicio público*

Otra fuente de carga para las personas servidoras públicas tiene que ver con las funciones adicionales que se realizan, sobre todo en los OIC. Debido a que son unidades administrativas de los entes públicos, tienen además otro tipo de actividades que se suman al trabajo e imposibilitan dedicar mayor tiempo a las funciones de investigación de faltas administrativas. Entre esas actividades se identificaron las de auditoría, en particular la de atender las observaciones. El nivel de tecnicismo que estas requieren las complejiza y, en comparación con las actividades de investigación de faltas administrativas, las dificulta. También traen aparejadas las consecuencias legales de incumplir con los procesos de fiscalización y con los términos que esa materia impone.

### *5.1.3 Etapas procesales específicas*

Se detectaron diversas etapas que, por la naturaleza de sus actividades, producen mayores cargas para las personas servidoras públicas. En el caso de los OIC, la resolución de los expedientes es lo que genera más carga laboral, porque es necesario revisar el expediente completo y analizar las pruebas para emitir un fallo, lo cual puede tomar varios días.

En materia penal, la Fiscalía Especializada Anticorrupción tiene mayores cargas en las etapas avanzadas de la integración de una carpeta de investigación. Al principio, las agencias del Ministerio Público necesitan analizar las denuncias, definir las líneas de investigación y reunir los medios de prueba suficientes que sostengan la imputación. Luego deben comprobar que en verdad se ha cometido el delito y determinar la responsabilidad de la persona imputada. La investigación debe fundamentarse en un conocimiento sólido de las actividades que tienen las diversas ramas del gobierno y, aunado a ello, de sus normativas, procedimientos y elementos técnicos específicos. Además, la acumulación de carpetas de investigación provoca que las cargas se multipliquen y se diversifiquen entre la variedad de asuntos que corresponden a cada agente del Ministerio Público.

Las investigaciones de estos delitos suelen hacerse muy de prisa. Lo que se desprende de las entrevistas es que los plazos de prescripción son cortos, en comparación con los de otro tipo de delitos. Por eso las personas servidoras públicas tienen la presión de consolidar las carpetas de investigación dentro de los términos que permitan ejercer acciones legales y evitar que los hechos ilícitos queden impunes.

### *5.1.4 Diseño de procedimientos y mecanismos*

Otro grupo de cargas se deriva del diseño mismo de los procedimientos. Estos surgieron en un esquema novedoso a partir de que entrara en vigor la Ley Estatal de Responsabilidades (LER), en 2017, y originaron un proceso de

adaptación entre las personas que, previo a la promulgación de la ley, ya desempeñaban funciones de investigación de faltas administrativas.

Se halló que los formatos que se emplean para los buzones transparentes tienen el error de incorporar varios trámites en un mismo documento: se puede presentar una queja, una denuncia o un reconocimiento; también hay una encuesta de satisfacción del servicio. No distinguir la denuncia de entre tantas opciones y la ausencia de información a la ciudadanía acerca de las implicaciones legales de denunciar, originan una cantidad masiva de quejas que se tramitan como si fueran denuncias, con lo cual se satura el trabajo de las autoridades competentes para investigar las faltas administrativas.

La carencia de criterios legales para distinguir los tipos de comunicación de la ciudadanía obliga a la persona servidora pública a dar un trámite igual a todas las comunicaciones que llegan de la ciudadanía, sin poder separar las que corresponden a mejorar la calidad del servicio público.

En contraste, la Fiscalía Especializada Anticorrupción experimenta una mejoría al filtrar las comunicaciones que llegan de la ciudadanía. La Unidad de Atención Temprana *depura* la información y selecciona solo aquella que compete a la fiscalía y que tiene los elementos suficientes para que se lleve a cabo una investigación exitosa.

La etapa previa al ejercicio de la acción penal conlleva la aprobación de la persona titular de la Fiscalía General de Justicia del Estado, según se dispuso en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, lo cual entorpece el flujo de las investigaciones. El hecho de que se retengan las carpetas en el despacho del fiscal general tiene como resultado la disminución del número de carpetas que pasan a la etapa judicial del proceso penal, lo cual afecta las estadísticas de la organización y la percepción que se tiene de su eficiencia.

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

Desde la perspectiva ciudadana, se encontraron cargas que son el producto de su interacción con el gobierno en el proceso de denunciar. Las cargas se relacionan, en primer lugar, con el tiempo que le toma a la persona denunciar, que puede variar entre media hora y cinco horas y media. En segundo lugar, la pluralidad de las organizaciones competentes para investigar la corrupción confunde a la ciudadanía sobre dónde denunciar. La situación que se ha descrito se vincula con el capital administrativo (Masood y Nisar, 2020) que posee la persona denunciante: las personas que tienen mayor conocimiento sobre las organizaciones y su competencia no padecen esta confusión y pueden denunciar de forma directa o incluso aprovechando los medios digitales.

En tercer lugar, los diferentes mecanismos de denuncia actúan de manera aislada, por lo que canalizar formalmente las denuncias entre las organizaciones gubernamentales de diferente rama de poder es complicado. En vez de que la institución reciba la denuncia y la canalice directamente al ente público competente, la persona servidora pública termina exhortando al ciudadano a que acuda él mismo a la institución correspondiente.

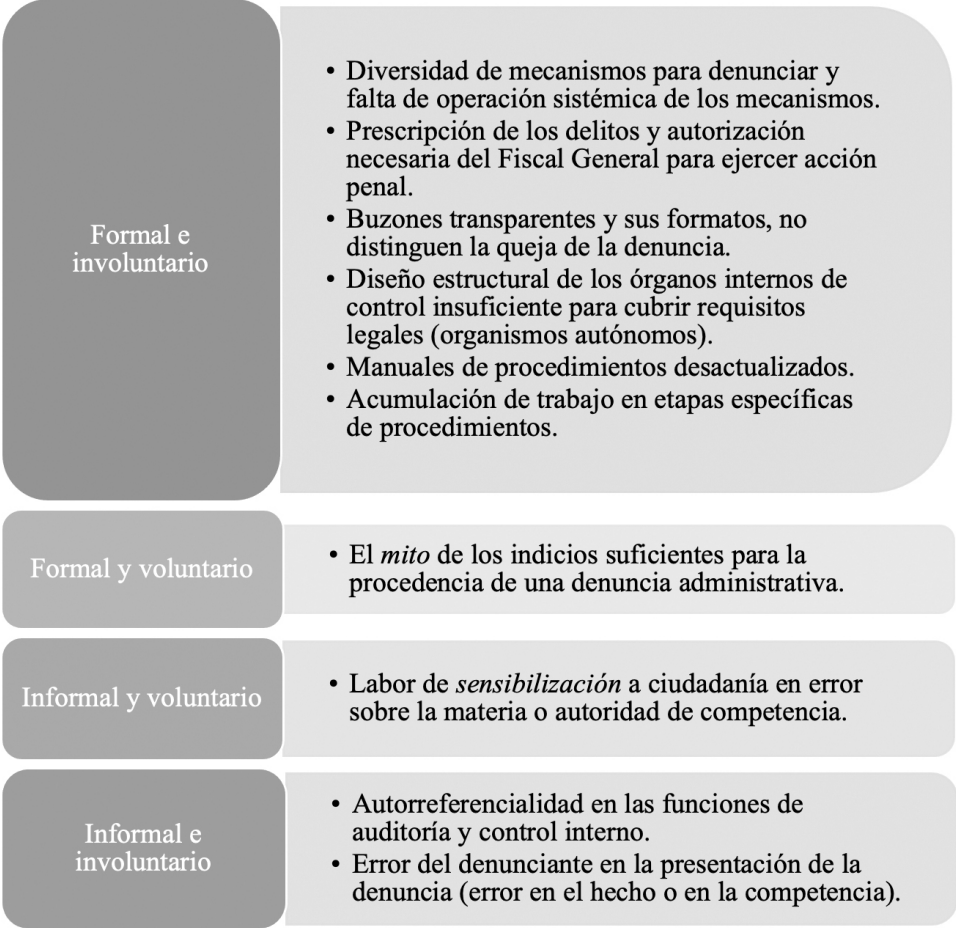
En cuarto lugar, la persona tiene miedo de denunciar porque teme represalias. También está el estigma que podría sufrir si se llegara a saber que presentó una denuncia. Ambas situaciones son parte de los costos psicológicos de denunciar. La ciudadanía externa su preocupación de que la persona imputada conozca quién la denunció y que tome acciones en su contra. Aunque se conoce esta preocupación, las organizaciones gubernamentales no han promovido acciones para brindar seguridad y confianza a los denunciantes.

Por último, está el mito de que las denuncias con evidencia documentada son las únicas que proceden con éxito. Esta idea inhibe la participación de quienes creen no tener elementos suficientes para dar sustento a su denuncia. También desanima a quienes intentan denunciar y se les pide la evidencia como requisito.

Estas percepciones se sostienen, también, por la falta que tienen las organizaciones competentes de una buena comunicación social. No se detectaron acciones en el ámbito administrativo para promover la denuncia ciudadana ni para explicar los mecanismos de confidencialidad de la información personal. También se hallaron carencias en la difusión de indicadores que reflejan el tratamiento de las investigaciones por corrupción. Además, esta insuficiencia de información se traduce en ignorancia acerca de los diferentes destinos que puede tener una investigación por corrupción. La ciudadanía espera que toda persona investigada reciba una sanción privativa de libertad, cuando esto es imposible en materia administrativa. El sistema de justicia penal acusatorio tiene especial cuidado de no restringir indebidamente la libertad de una persona. Por ese motivo el proceso no necesariamente implica que la persona termine en prisión. La situación no se definirá sino hasta que concluya el procedimiento y hasta que la sentencia condene a la persona imputada y se le aplique la pena de prisión.

En la [figura 5.1](#), siguiendo la clasificación de Peeters (2020), se clasifican y se agrupan las cargas administrativas previamente mencionadas, con la finalidad de exponer sus orígenes.

Figura 5.1 Clasificación de las cargas administrativas según su origen



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

Como puede verse, la mayoría de las cargas que se han identificado surgen del ámbito formal e involuntario. Esto significa que el diseño mismo de los mecanismos y de las organizaciones gubernamentales trae aparejadas características que afectan las cargas que relativas a la investigación de la corrupción.

## 5.2 La estimación de la cifra oculta de la ¿corrupción?

Aunque la ENCIG se ha utilizado de referente para la medición del fenómeno de la corrupción en el país y en Sonora, es impreciso usar los indicadores de prevalencia y de incidencia para calcular dicho problema como un todo, porque esas estimaciones únicamente se ocupan del cohecho y dejan la corrupción fuera del catálogo de conductas ilícitas asociadas a esta. Aunque es popular entre la población el uso indistinto de los términos corrupción y cohecho o soborno, esta situación provoca que se asocie el fenómeno de la corrupción a la conducta específica del cohecho, lo cual acota las posibilidades de medir la corrupción.

Los indicadores de prevalencia y de incidencia acarrear la misma limitación debido al uso que se ha dado al término *corrupción* como sinónimo único de cohecho y no como fenómeno que comprende una variedad de conductas. Idealmente podría haber una distinción y enfocar la medición al cohecho en particular, pero no debe olvidarse que la frecuencia con la que se sanciona penalmente este delito es baja. Por este motivo, las estimaciones realizadas a partir de los indicadores de prevalencia e incidencia deberían limitarse al fenómeno de cohecho, mismo que, si bien aporta a la estimación de la magnitud del fenómeno de la corrupción, no constituye un indicador general de este fenómeno, como podría suponerse con el uso actual del concepto “corrupción” por parte del INEGI (véase la [tabla 4.10](#)).

Un acierto de la ENCIG es entender la denuncia como mecanismo de participación ciudadana en la etapa de ejecución de políticas. La mayor utilidad que se detectó en esa encuesta es que identifica actitudes respecto a 1) la participación ciudadana en el control de la corrupción y 2) la confianza de la ciudadanía en las organizaciones gubernamentales que abordan el combate a la corrupción. La encuesta muestra los motivos por los que la gente no denuncia y eso posibilita entender el nivel de confianza que se tiene en la actuación de las autoridades que investigan y sancionan los hechos ilícitos asociados con la corrupción.

El hecho de que coincidan los comportamientos de percepción, incidencia y prevalencia de corrupción en las ediciones de 2011 a 2019 de la ENCIG, refleja una medición indirecta de la percepción de la ciudadanía sobre el fenómeno de la corrupción.

## 5.3 ¿A quién acude la ciudadanía?

De la información que han proporcionado las autoridades en las respuestas a las solicitudes de información, se desprenden patrones de comportamiento en la cifra de las denuncias que se reciben en materia administrativa. La Secretaría de la Contraloría, en sus tres unidades competentes, recibe más de 98% de ellas. De esta cifra, la Coordinación General de OIC recibe 46.97%, que se distribuyen entre sus 48 OIC. Debido a que el sistema de Denuncia Ciudadana del Estado de Sonora (DECIDES) recibe 38.74% de las denuncias de la Secretaría de la Contraloría, es el que tiene la mayor saturación (Oficio S/N, 11 de agosto de 2021).

Que la Secretaría de la Contraloría reciba más de 98% de las denuncias puede significar que la frecuencia de los hechos de corrupción es mayor en su ámbito de competencia (la administración pública estatal), y esta frecuencia se puede entender a partir de diversas razones: 1) la naturaleza de las actividades de los entes públicos

que conforman la administración pública estatal, 2) el tipo de interacciones que estos entes públicos tienen con la ciudadanía, 3) el recurso humano existente (mayor cantidad de personas servidoras públicas que en las otras ramas del Estado o en los organismos autónomos), y 4) puede ser que la ciudadanía tenga más confianza en sus mecanismos de denuncia.

La carga de trabajo de los OIC en los entes públicos autónomos se concentra en atender las denuncias de las personas servidoras públicas (56.02%), mientras que las de la ciudadanía, en este caso, es de 43.98% (véase [tabla 4.4](#) del Capítulo 4).

La Fiscalía Anticorrupción, por su parte, ha recibido 995 denuncias desde el 28 de septiembre de 2015, cuando se fundó, al 30 de junio de 2021. En su mayoría, las autoridades en el ejercicio de sus funciones son quienes denuncian (58%). Entre ellas hay autoridades estatales y municipales. De las denuncias, hubo 974 procedentes y se distribuyen en el tiempo con un promedio de 169.39 anuales, si se consideran tres meses de 2015 y seis meses de 2021, fecha de corte del estudio (30 de junio de 2021). Del número de denuncias se desprende que hay pocas anónimas. Solo 4% tiene ese carácter. No fue sino hasta 2017 que el mecanismo de denuncias anónimas se utilizó por primera vez y no mostró tendencias crecientes en el tiempo (véase [tabla 4.5](#) del Capítulo 4).

#### **5.4 ¿Adónde van las denuncias?**

En un primer momento, la autoridad investigadora realiza actos de investigación para conformar un informe de presunta responsabilidad administrativa (IPRA). Cuando considera que el IPRA es sólido, lo remite a una autoridad sustanciadora, que perfecciona ese informe y lo pasa a una autoridad resolutoria. De los IPRA remitidos en el periodo de estudio, 76.38% proviene de la Secretaría de la Contraloría General del Estado y 56.94% de ellos se presentaron el primer semestre de 2021 (véase [tabla 4.6](#) del Capítulo 4).

El esquema de responsabilidades vigente en el momento de la investigación comenzó formalmente en 2017, y a partir de entonces la evolución temporal de los IPRA que se enviaron a la autoridad sustanciadora ha ido creciendo. Salvo que se hubiere implementado una medida para dar celeridad a los procedimientos, este comportamiento de la cifra podría ser el reflejo del tiempo que tardan las investigaciones en su etapa inicial por la vía administrativa.

Las investigaciones que terminaron en ejercicio de la acción penal son, en proporción al número de denuncias, muy pocas. De las 974 denuncias procedentes, hubo 86 ejercicios de acción penal (véase [tabla 4.7](#) del Capítulo 4). Esta diferencia, según se infiere de las entrevistas, puede explicarse por tres razones principales:

1) Se estima que un tercio de las denuncias corresponde a hechos que, aunque cubren el requisito de tipicidad (adecuación de la conducta al tipo penal), habían prescrito según las propias reglas del CPES (2023). En estos casos es legalmente imposible atribuir la responsabilidad penal a sujetos específicos.

2) El ejercicio de la acción penal está supeditado a la aprobación de quien encabece la FGJE. En consecuencia, aunque la Fiscalía Especializada Anticorrupción realice las funciones que le competen, la estadística se sujeta a la carga de trabajo del despacho de la persona titular de la FGJE, que debe evaluar cada carpeta de investigación antes de autorizar el ejercicio de la acción penal.

3) Al igual que las denuncias en el ámbito administrativo, una parte de las que recibe la Fiscalía Especializada Anticorrupción no corresponde a hechos delictivos, sino que su índole es principalmente



administrativa, aunque también se han detectado otras materias. Además, por cuestión de competencia, hay denuncias que se envían al fuero federal.

## 5.5 El “castigo” por corrupción

Si se analiza la conclusión de las investigaciones por corrupción, ya sean administrativas o penales, queda en evidencia que hay pocas sanciones para el número de denuncias y, más aún, para la prevalencia de víctimas. Las cifras de las sanciones son las que más importancia adquieren, si se tiene en cuenta que incluyen tanto investigaciones por denuncias de los ciudadanos y de las personas servidoras públicas, como las que surgen a causa de las auditorías.

En el contexto administrativo, sobresale el número de *acuerdos de conclusión y archivo* emitidos (1 578 durante el periodo que se analiza) en la Secretaría de la Contraloría General (Oficio S/N, 11 de agosto de 2021). Dichos acuerdos representan 40.32% de las investigaciones, según las 3 913 denuncias que se presentaron. Los datos descritos posibilitan afirmar que cuatro de cada diez investigaciones concluyen por la falta de elementos que den solidez a una eventual imputación de responsabilidad administrativa. Se destaca el hecho de que 34.53% de ellas concluyeron en los primeros seis meses de 2021. Este comportamiento es extraordinario, si se compara con el de los años anteriores.

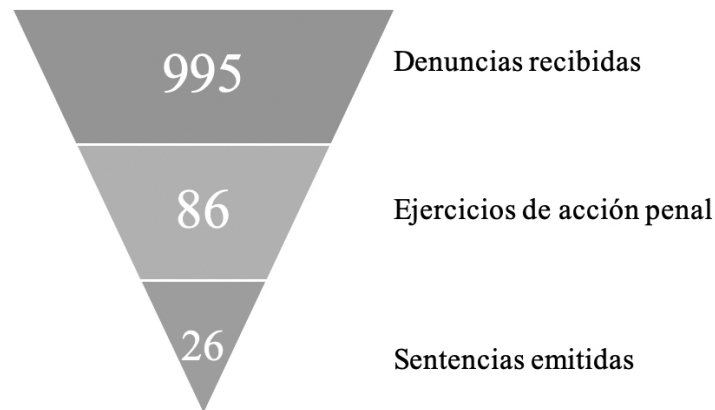
Se aplicaron 21 sanciones por faltas no graves: 6 en el Poder Judicial del Estado y 15 en la Secretaría de la Contraloría. De las últimas, 14 a causa de que las personas servidoras públicas no presentaron su declaración patrimonial (Oficio S/N, 11 de agosto de 2021).

La Sala Especializada en Materia de Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas resolvió las faltas graves y las de los particulares con 45 sentencias, sin que se especificara el sentido de la resolución (Oficio OP-SE-TJA-260/2021, 4 de agosto de 2021). Tal número representa 37.5% de los procedimientos que recibió esa sala entre 2017 y 2021 (120 procedimientos).

En el ámbito penal, el Poder Judicial del Estado de Sonora, entre enero de 2016 y junio de 2021, recibió 129 delitos por hechos de corrupción (Oficio UT 702/2021, 15 de julio de 2021). El que se presentó con más frecuencia fue el de abuso de autoridad, seguido de peculado y luego del uso indebido de atribuciones y facultades; el último empata con el cohecho. Se emitieron 26 sentencias en el periodo de estudio, cinco absolutorias y 21 condenatorias (Oficio UT 702/2021, 15 de julio de 2021).

Como se desprende de la [figura 5.2](#), 2.61% de las denuncias en materia penal, sin importar su origen, culminó en resolución. Aunque existen diversos elementos que inciden en el curso de las investigaciones, así como el hecho de que estas puedan durar años, la comparación de datos sugiere que hay poca probabilidad de que una denuncia concluya en una resolución judicial.

Figura 5.2 Curso de las investigaciones penales por corrupción



Fuente: elaboración propia con base en la información del Oficio UT 702/2021 (15 de julio de 2021).

## 5.6 La capacidad de las organizaciones para investigar la corrupción

Se advierten dos problemas principales en las estructuras administrativas que se ocupan del control interno y, en particular, de la investigación y sustanciación de faltas administrativas.

1) *Los variados diseños estructurales* a menudo son insuficientes: ni el ISTAI ni el TJA tienen el mínimo de personal para cumplir con la LER (2017) y, como son entes autónomos, deberían ser autosuficientes en esa materia, a diferencia del Poder Ejecutivo, del cual la Secretaría de la Contraloría puede absorber las funciones de sustanciación y de resolución de los casos pertenecientes a los distintos entes públicos.

La ubicación del titular del OIC en la organización varía de ente a ente. En algunos casos depende directamente del titular de la instancia pública y, en otros, es una unidad administrativa diferente. La carencia de personal se suple con los integrantes de otras unidades, como en el caso del ISTAI.

Tanto el ISTAI como el Tribunal de Justicia Administrativa incumplen con los requisitos mínimos en su estructura: no tienen manuales de procedimientos específicos; no han definido el procedimiento para las denuncias; no han dado asignación específica de funciones para la recepción de estas; no utilizan formatos de denuncia; ni han definido lo que se entiende por esta.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH), el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana (IEE), el Tribunal Estatal Electoral (TEE) y la Universidad de Sonora (UNISON) solo cumplen con el requisito de personal suficiente para tener autoridad investigadora y sustanciadora. No cuentan con manuales de procedimientos, funciones asignadas, definiciones ni formatos de denuncia.

2) *La desactualización de los manuales*: el Congreso del Estado, el ISAF y el Poder Judicial son los únicos que han definido un procedimiento de denuncia en el que se asigna tareas específicas a ciertas personas en la estructura organizacional. Sin embargo, los manuales (Memorándum ISAF/OCI-0098-2021,

14 de julio de 2021) del Congreso y los del Poder Judicial se diseñaron antes de 2017; o sea, están desactualizados conforme a la LER (2017). Los manuales de ISAF, en cambio, se crearon después de la citada ley y sí se adecuan a ese esquema.

El único ente que define y diferencia la denuncia de otras comunicaciones es el Congreso del Estado. Su manual de procedimientos distingue entre la queja y la denuncia. La segunda se entiende como obligación legal de las personas, mientras que la primera es un acto voluntario (Memorándum ISAF/OCI-0098-2021, 14 de julio de 2021).

Si bien se ha visto que estos entes públicos no reciben la mayoría de las denuncias por corrupción, el hecho de que su estructura sea insuficiente y de que actúen sin cumplir con la debida regulación normativa, es un riesgo para ejercer de manera eficiente las funciones asociadas con las responsabilidades administrativas.

## 6. CONCLUSIONES

La investigación de cualquier problema relacionado con la corrupción implica, de entrada, el reto de definirla. Debido a la diversidad de definiciones del término *corrupción*, resulta difícil entenderla y, aunque hay corrientes que comparten elementos esenciales, esa pluralidad impide un abordaje estandarizado del problema.

Estudiar la cifra oculta de la corrupción conlleva un inevitable apego a las definiciones de tipo legal, a pesar del riesgo que la literatura advierte de encontrarse con marcos legales que no necesariamente se diseñaron de forma neutral y objetiva. De entrada, el posible sesgo se suma a la limitación de definir el fenómeno a partir de su carácter de *ilicitud*, porque deja fuera todos aquellos hechos de corrupción que se conducen dentro de lo que los marcos legales permiten. Un ejemplo es el nepotismo, que el art. 63 bis de la LGRA (2022) y el 61 de la LRSES prohíben únicamente cuando se trate de la contratación de familiares en el ente público en el que el servidor público responsable ejerza sus funciones. En este sentido, cuando una persona servidora pública influya para la contratación de sus familiares en otro ente público, distinto de donde labora, no se considera nepotismo, a pesar de que haya una evidente influencia del servidor público en la contratación.

Como se desprende del apartado conceptual, las definiciones que se utilicen de *corrupción* deben estar justificadas y ser útiles para cada proyecto particular. Las políticas públicas consagradas al combate de la corrupción deben considerar difundir definiciones específicas de las conductas relacionadas con la corrupción ilícita, de modo que estas sean identificables por los receptores de las políticas, con lo cual se conseguiría una participación efectiva.

Los problemas de definición de la corrupción se evidencian en las percepciones que tiene la ciudadanía sobre esta. La falta de una definición uniformadora en las políticas públicas ha llevado a una apreciación difusa, lo que se traduce en que no se denuncien hechos que, aunque se relacionan con el servicio público, distan mucho de ser lo que reza en las definiciones legales de la corrupción ilícita. Aquí radica la principal fuente de cargas para las personas servidoras públicas, porque hay disparidad entre las definiciones populares y las definiciones legales que rigen la actuación del servicio público.

A escala nacional, los indicadores más populares de corrupción son el índice de percepción de la corrupción, de la organización Transparencia Internacional y de las encuestas de INEGI, ENCIG y ENCRIGE; sin embargo, esos indicadores se ven constreñidos a las definiciones que se emplean. La principal limitación de ellos es la asociación del fenómeno de la corrupción únicamente con el cohecho o soborno, lo cual deja fuera las demás conductas corruptas.

El análisis de los instrumentos y de las metodologías, así como la revisión teórica de este tema, posibilitan entender que la corrupción es un problema público sostenido principalmente por las percepciones. Estas, además

de su carácter subjetivo y de tener la posible influencia de factores externos, se ven sesgadas por la definición de corrupción que adopta el sujeto.

Abordar el problema de la cifra oculta como un punto de contacto de la ciudadanía con la autoridad en la búsqueda de justicia dio pie a identificar los pasos en el proceso de denuncia que producen mayores cargas administrativas. Identificar las cargas administrativas en los procesos de denuncia de actos corruptos utilizando el modelo de Peeters (2020), demuestra que la mayoría de dichas cargas provienen de errores formales e involuntarios.

El hecho de que las cargas provengan de errores formales e involuntarios refleja que las políticas públicas de control de la corrupción en la entidad no han abordado el tema del acto de denunciar. Las cargas administrativas que surgen de esos errores, según la tipología de Peeters (2020), reflejan la falta de planificación en las políticas públicas, la carencia de la capacidad estatal para atender problemáticas y que las dinámicas de las organizaciones gubernamentales no tienen dirección. Son, en general, elementos no abordados expresamente por la organización. Debido a eso se mantienen las condiciones que provocan las cargas administrativas. La fuente *formal* de estas podría resolverse mediante intervenciones puntuales y el trabajo coordinado de las organizaciones competentes para recibir y tramitar denuncias. La Constitución de Sonora define que el Sistema Estatal Anticorrupción de Sonora (SEAS) es la instancia de coordinación entre las autoridades. No obstante, en la práctica no se han identificado políticas de manejo de denuncias a partir de estrategias de coordinación. La coordinación que debería significar el SEAS es un factor central para aminorar las cargas administrativas del servicio público: sus esfuerzos deben consagrarse a reducirlas. Vistas desde su origen formal y como producto de la autorreferencialidad en las organizaciones gubernamentales, las cargas administrativas ocasionan condiciones que *institucionalizan* la impunidad de la corrupción en Sonora.

A pesar de las modificaciones que ha tenido 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 escasez de comunicación con la sociedad civil sobre los mecanismos para denunciar, crean un escenario más o menos estático en el cual la ciudadanía opta por no denunciar la corrupción que experimenta. En este contexto, la impunidad se tiene por institucionalizada, toda vez que la sociedad la asume de forma generalizada. La situación descrita hace que la idea de la impunidad imperante sea menos vulnerable al cambio, lo cual se convierte en la resistencia de la ciudadanía a participar mediante la denuncia. La cifra oculta es una de las aristas de la percepción que la gente tiene sobre el fenómeno de la corrupción.

Se puede concluir que las prácticas institucionalizadas en los procesos de denuncia que motivan a las personas 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 para atender las denuncias en un tiempo razonable se observa en los indicadores negativos de eficiencia de la organización gubernamental. Por último, tales indicadores sitúan la impunidad como la norma imperante, por lo que la ciudadanía percibe que es inútil denunciar la corrupción.

En el presente estudio se encontró que los mecanismos para denunciar han permanecido inmutables dentro de las organizaciones gubernamentales. Aun con las adecuaciones normativas recientes, muchos de los procedimientos de denuncia no se han actualizado ni se ajustan al nuevo esquema normativo. La falta de actualización en la normatividad que rige los procedimientos de atención de denuncias, no necesariamente

implica la ineficiencia del mecanismo, pero sí refleja que en las políticas públicas ha habido una falta de atención a la cifra oculta de la corrupción.

Por otro lado, los mecanismos de denuncia se han ido diversificando conforme surgen diferentes organizaciones gubernamentales. El resultado es una amplia gama de entes públicos competentes para recibir denuncias que confunde a la ciudadanía, porque no operan de forma sistémica e implican que la gente tenga que averiguar cuál es la instancia y el medio para denunciar. En síntesis, el problema es tanta diversidad de mecanismos. El capital administrativo que posea la persona denunciante determinará las cargas administrativas.

La evidencia empírica demuestra que la mayoría de las investigaciones no alcanza una determinación de responsabilidad legal. En el ámbito administrativo de responsabilidades, el seguimiento a las denuncias se ve obstaculizado por la saturación de trabajo de las personas servidoras públicas, derivada de las labores de control interno y auditoría. Las estrategias para combatir la corrupción, particularmente las que tienen diseños legales, han robustecido las funciones, mas no las estructuras, del servicio público en el control interno y se ha llegado a un grado alto de insuficiencia en el ámbito de responsabilidades administrativas.

Además, analizando los motivos para no denunciar, se puede concluir que la dificultad para interponer una denuncia supone un problema para quien denuncia. La *pérdida de tiempo* y la *inutilidad* de denunciar, motivos documentados en la ENCIG, pueden ser producto de una experiencia negativa o bien de una percepción de ineficacia. Si es producto de malas experiencias, la evidencia empírica demuestra que el contacto entre la ciudadanía y el gobierno a la hora de denunciar es casi siempre impersonal. Quienes denuncian prefieren los mecanismos que no impliquen contacto directo con la organización gubernamental. Ante este escenario, las prácticas de la organización que influyen para que la gente tenga una percepción negativa de la denuncia, están relacionadas con la tramitación de las denuncias y con el vínculo que la organización mantiene con la ciudadanía durante el proceso.

Se descubrió que la cifra oculta de la corrupción en Sonora no se ha visto como un problema en las políticas públicas de control de la corrupción. Las acciones se han concentrado en disminuir la impunidad a partir de dos ejes principales: 1) reforzar la capacidad al conformar las estructuras organizacionales de los OIC para investigar la corrupción; y 2) difundir las labores de la FAS, apostando a que aumente la confianza de la ciudadanía en las instituciones.

No se ha abordado la denuncia como participación ciudadana en el combate de la corrupción. La integración del SEAS se ha concentrado en coordinar las organizaciones y en crear un vínculo con la sociedad civil organizada, pero ha dejado pendiente la construcción de un nexo con la sociedad civil no organizada. Aunque en el SEAS no se advierten resistencias políticas a promover la denuncia, lo cierto es que tampoco ha figurado como una de sus prioridades.

Por último, en el análisis de las acciones que se han llevado a cabo para reducir la cifra oculta en Sonora, se halló que la FAS ha creado vínculos con la sociedad civil organizada para promover los mecanismos de denuncia más próximos a la ciudadanía. Sin embargo, no se detectaron esfuerzos para promover la denuncia entre la sociedad civil no organizada. Irma Laura Murillo Lozoya, expresidenta del Comité de Participación Ciudadana en su entrevista narra algunas de las labores del Sistema Estatal Anticorrupción respecto a la denuncia (comunicación personal, 2 de noviembre de 2021) y de ahí se desprende que se han diagnosticado los mecanismos digitales para la denuncia del Sistema Estatal Anticorrupción de Sonora, pero no se ha hecho con los medios presenciales.

El presente texto aporta información para valorar el problema de la cifra oculta en la entidad y para dictaminar la primera etapa de las investigaciones, mismas que inician con la denuncia de hecho presuntamente constitutivo de corrupción. Un complemento ideal de esta investigación sería examinar las cargas administrativas mediante la experiencia directa de la ciudadanía cuando denuncia, lo que implicaría recurrir a estrategias metodológicas diversas para localizar los informantes clave.

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

## REFERENCIAS

- Arellano, D., y Hernández, J. (2016). *Corrupción y denuncia. La denuncia como instrumento social: sus retos*. Serie Cultura de la Rendición de Cuentas 14. Ciudad de México: Auditoría Superior de la Federación. Recuperado 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., y Rose-Ackerman, S. (1996). Corruption and democracy. *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)* (90), 83-90. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/25659012>
- Burden, B. C., Canon, D. T., Mayer, K. R., y Moynihan, D. P. (2012). The effect of administrative burden on bureaucratic perception of policies: Evidence from election administration. *Public Administration Review*, 72(5), 741-751. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/41687989>
- Castillo, A. del. (2001). Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción. *Gestión y Política Pública*, X(2), 375-402. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13310209>
- Castillo, A. del. (abril de 2003). *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*. Serie Cultura de la Rendición de Cuentas 5. Ciudad de México: Auditoría Superior de la Federación. Recuperado 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)
- Charap, J., y Harm, C. (2002). Institutionalized corruption and the kleptocratic state. En G. Abed, y S. Gupta, *Governance corruption & economic performance* (pp. 135-158). Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Christensen, J., Aarøe, L., Baekgaard, M., Herd, P., y Moynihan, D. (2019). Human capital and administrative burden: The role of cognitive resources in citizen-state interactions. *Public Administration Review*, 80(1), 127-136. doi: 10.1111/puar.13134
- Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP). (26 de enero de 2024). Última reforma. Cámara de Diputados. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cnpp.htm>
- Código Penal Federal (CPF). (17 de enero de 2024). Última reforma. Cámara de Diputados. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf.htm>
- Código Penal para el Estado de Sonora (CPES). (30 de marzo de 2023). Última reforma. *Boletín Oficial del Estado de Sonora*. Recuperado de <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=xHhDornr9Y7jiHCMYbEywWmH8rwlYB+gQ4ZAxTfMTjRAKoJ0J756ixiYgP6xZVeL5G1So4seNpza0rqiO119Fg==>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). (22 de marzo de 2024). Última reforma. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>



- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora. (2 de marzo de 2023.) Última reforma. *Boletín Oficial del Estado de Sonora*. Recuperado de [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia\\_constitucional\\_local/documento/2023-03/8504.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia_constitucional_local/documento/2023-03/8504.pdf)
- Decreto por el que se crea la Fiscalía Especializada para investigar hechos de corrupción y se establecen sus atribuciones. (28 de septiembre de 2015). *Boletín Oficial del Estado de Sonora*. Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2015/septiembre/2015CXCVI261.pdf>
- Della Porta, D., y Vannucci, A. (1997). The 'perverse effect' of political corruption. *Political Studies*, XLV(3), 516-538. doi: <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00094>
- Della Porta, D., y Vannucci, A. (2005). *Corruption as a normative system*. Preparado para presentarse en la International Conference on Corruption Control in Political Life and the Quality of Democracy: A Comparative Perspective Europe – Latin America. Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES) - Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa-Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE), del 19 al 20 de mayo de 2005. Lisboa. Recuperado de <http://home.iscte-iul.pt/~ansmd/CC-DellaPorta.pdf>
- Dimaggio, P. J., y 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). Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica.
- Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG). México. (2011). Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2011/>
- Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG). México. (2013). Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2013/>
- Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG). México. (2015). Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2015/>
- Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG). México. (2017). Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017/>
- Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG). México. (2019). Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/>
- Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG). México. (2021). Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/>
- Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE). (2016). Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/encrige/2016/>
- Groenendijk, N. (1997). A principal-agent model of corruption. *Crime, Law & Social Change* (27), 207-229. Recuperado de <https://doi.org/10.1023/A:1008267601329>
- Heinrich, C. (2016). The bite of administrative burden: A theoretical and empirical investigation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(3), 403-420. doi: 10.1093/jopart/muv034

- Hernández Pliego, J. (2012). Denuncia, delación y pesquisa. En D. Cienfuegos y J. Boanerges (coords.), *El derecho mexicano contemporáneo. Retos y dilemas. Estudios en homenaje a César Esquinca Muñoa*, (pp. 271-284). Chilpancingo y San Cristóbal de las Casas: Fundación Académica Guerrerense, El Colegio de Guerrero y Universidad Autónoma de Chiapas,. Recuperado de [http://biblioteca.juridicas.unam.mx:8991/F/?func=direct&doc\\_number=1872605](http://biblioteca.juridicas.unam.mx:8991/F/?func=direct&doc_number=1872605)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2017). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental. Tabulados. Tabulados predefinidos. Estimaciones. IV Corrupción. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017/#tabulados>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2019a). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental. Tabulados. Tabulados predefinidos. Estimaciones. IV Corrupción. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/#tabulados>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2019b). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019. Marco conceptual*. Aguascalientes: INEGI. Recuperado de [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825196387.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825196387.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2020). *Informe operativo de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019*. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825196394>.
- Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ISTAI). (2021). Programa de Trabajo de la Contraloría Interna para el periodo enero-diciembre 2020. (2 de agosto de 2021). Documento adjunto a la respuesta a la solicitud de información 00967821 en el Oficio UE/ISTA-181/2021, firmado por Lizbeth Sabina González Bustamante, titular de la Unidad de Transparencia. Comunicación personal.
- Jepperson, R. L. (1999). Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo. En W. W. Powell, y P. J. DiMaggio, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (R. R. Reyes, Trad., pp. 193-215). Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica.
- Jiménez, R. (2003). La cifra negra de la delincuencia en México: sistema de encuestas sobre victimización. En S. García y L. Vargas (coords.), *Proyectos legislativos y otros temas penales* (pp. 167-190). Distrito Federal: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Obtenido de <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/479-proyectos-legislativos-y-otros-temas-penales>
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. Berkeley: University of California Press. Recuperado de <https://eds.p.ebscohost.com/eds/detail/detail?vid=0&sid=147b884c-9a72-46cd-b396-1f9973d0309c%40redis&cbdata=JkF1dGhUeXBIPXNzbyZsYW5nPWVzJnNpdGU9ZWRzLWxpdmUm2NvcGU9c2l0ZQ%3d%3d#AN=5800&db=nlebk>
- Klitgaard, R. (1991). Gifts and bribes. En R. Zeckhauser, *Strategy and choice* (ppágs. 211-239). Estados Unidos de América: The MIT Press.
- Klitgaard, R. (marzo de 1998). International cooperation against corruption. *Finance & Development*, 35(1), 3-6. Recuperado de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1998/03/index.htm>

- Ley de Responsabilidades y Sanciones para el Estado de Sonora (LRSES). (26 de abril de 2022). *Boletín Oficial del Estado de Sonora*. Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2022/04/EE26042022.pdf>
- Ley Estatal de Responsabilidades (LER). (18 de julio de 2017). *Boletín Oficial del Estado de Sonora*. Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2017/julio/2017CC5III.pdf>
- Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA). (27 de diciembre de 2022). Última reforma. *Diario Oficial de la Federación*. Sentencia de la SCJN con declaratoria de invalidez del Decreto de reforma DOF 27-12-2022 publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de noviembre de 2023. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgra.htm>
- Ley Número 2, que reforma y deroga diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora. (4 de noviembre de 2021). *Boletín Oficial del Estado de Sonora*. Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2021/11/2021CCVIII37I.pdf>
- Manuales de procedimientos*. de ISAF. Documentos adjuntos al Memorándum ISAF/OCI-0098-2021. (14 de julio de 2021). Respuesta a la solicitud de información 00967721, firmada por Sebastián Colio Constante. (14 de julio de 2021).
- Masood, A., y Nisar, M. A. (2020). Administrative capital and citizens' responses to administrative burden. *Journal of Public Administration Research and Theory*, XX(20), 1-17. doi: <https://academic.oup.com/jpart/article/31/1/56/5903964>
- Memorándum ISAF/OCI-0098-2021. (14 de julio de 2021). Respuesta a la solicitud de información a 00967721, firmada por Sebastián Colio Constante.
- Mensaje de correo electrónico. (20 de agosto de 2021). Respuesta a la solicitud de información a la Universidad de Sonora 0096842 desde la cuenta [transparencia@unison.mx](mailto:transparencia@unison.mx), firmada por Luisa Ángela Rodríguez Quintana, titular de la Unidad de Transparencia de la Universidad de Sonora.
- Memorándum OIC-007/2021. (6 de agosto de 2021). Respuesta a la solicitud de información 00967021 a la Comisión Estatal de Derechos Humanos. (5 de julio de 2021). Comunicación personal.
- Moynihan, D., Herd, P., y Harvey, H. (27 de Febrero de 2015). Administrative burden: learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 43-69. doi: <https://doi.org/10.1093/jpart/muu009>
- Near, J., y 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/jpart/mux025
- North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. (A. Bárcena, trad.) Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica.
- Oficio 1330/2021-P1. (9 de agosto de 2021). Respuesta a la solicitud de información 00968221. Sin firma.

- Oficio FAS/439/2021. (6 de agosto de 2021). Respuesta a la solicitud de información 00967321, firmada por el Odracir Ricardo Espinoza Valdez, Fiscal Especializado en Materia Anticorrupción. Comunicación personal
- Oficio IEE/OI-83/2021. (15 de julio de 2021). Respuesta a la solicitud de información 00967621, firmada por Blanca Guadalupe Castro González, titular del Órgano Interno de Control del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Sonora.
- Oficio No. 024/2021. (13 de julio de 2021). Respuesta a las solicitudes de información 00967121 y 00973521, firmada por Mariano Ceceña Sacarí, director general de Normatividad y Procesos del Congreso del Estado de Sonora.
- Oficio No. 025/2021. (13 de julio de 2021). Respuesta a las solicitudes de información 00967121 y 00973521, firmada por Mariano Ceceña Sacarí, director general de Normatividad y Procesos del Congreso del Estado de Sonora.
- Oficio OMFGJE/1326/2021. (2 de agosto de 2021). Respuesta a la solicitud de información, firmada por Alejandra Astorga Castro, oficial mayor de la Fiscalía General de Justicia del Estado.
- Oficio OP-SE-TJA-260/2021. (4 de agosto de 2021). Respuesta a la solicitud de información 00973621, firmada por Ramón Almada González, enlace administrativo de la Sala Especializada en Materia de Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas.
- Oficio S/N. (1 de octubre de 2021). Respuesta a la solicitud de información 261156221000013, entregado a través de la Plataforma Nacional de Transparencia. Sin firma.
- Oficio S/N. (11 de agosto de 2021). Respuesta a la solicitud de información a la Contraloría General del Estado de Sonora 01230221 desde la cuenta [uecontraloria@sonora.gob.mx](mailto:uecontraloria@sonora.gob.mx), remitido por Esmirna Lizbet Gallardo Fernández, Titular de la Unidad de Transparencia y Asuntos Jurídicos.
- Oficio TEE-UT-039/2021. (9 de agosto de 2021). Respuesta a la solicitud de información 00968321. Sin firma.
- Oficio UE/ISTA-181/2021. (2 de agosto de 2021). Respuesta a la solicitud de información 00967821, firmada por Lizbeth Sabina González Bustamante, titular de la Unidad de Transparencia del Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Oficio UT 702/2021. (15 de julio de 2021). Respuesta a la solicitud de información 00967921, firmada por, Carlos Alberto Duarte Rodríguez, titular de la Unidad de Transparencia del Poder Judicial del Estado de Sonora.
- Oficio UT 706/2021. (16 de julio de 2021). Respuesta a la solicitud de información 00968021, firmada por Carlos Alberto Duarte Rodríguez, titular de la Unidad de Transparencia del Poder Judicial del Estado de Sonora.
- Ostrom, E. ( 2014). Más allá de los mercados y los Estados: gobernanza policéntrica de sistemas económicos. *Revista Mexicana de Sociología*, 76 (número especial 2), 15-70. Recuperado de [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_issuetoc&pid=0188-250320140006](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0188-250320140006)
- 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: <https://doi.org/10.1177/0095399719854367>

- Pérez, A., y Benito, D. (2013). Estudio de los instrumentos existentes para medir la delincuencia. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* (15-08), 08:1-08:340. Recuperado de <http://criminet.ugr.es/recpc/15/recpc15.html>
- Persson, A., Rothstein, B., y Teorell, J. (2010). The failure of anti-corruption policies. A theoretical mischaracterization of the problem. *QOG Working paper series*, junio 2010, 1-28. Recuperado de [https://www.gu.se/sites/default/files/2020-05/2010\\_19\\_Persson\\_Rothstein\\_Teorell.pdf](https://www.gu.se/sites/default/files/2020-05/2010_19_Persson_Rothstein_Teorell.pdf)
- Persson, A., Rothstein, B., y 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. doi:10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x
- 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>
- Reglamento interior de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa (17 de mayo de 2018). *Boletín Oficial del Estado de Sonora*. Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2018/05/2018CCI40II.pdf>
- Rose-Ackerman, S. (2010). The institutional economics of corruption. En G. de Graaf, P. von Maravić, y P. Wagenaar (eds.), *The good cause: Theoretical perspectives on corruption* (pp. 47-63). Toronto: Barbara Budrich Publishers. Recuperado de <https://shop.budrich.de/produkt/the-good-cause/>
- Rose-Ackerman, S. (2018). Corruption & purity. *Daedalus*, 147(3), 98-110. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/48563083>
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA). (2020). *Política Nacional Anticorrupción*. Recuperado de <https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/>
- Solicitud de información a la Comisión Estatal de Derechos Humanos 00967021. (5 de julio de 2021). <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>
- Solicitud de información a la Fiscalía General de Justicia del Estado de Sonora. Fiscalía Especializada Anticorrupción 00967321. (5 de julio de 2021). <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>
- Solicitud de información a la Fiscalía General de Justicia del Estado de Sonora 261156221000013. (1 de octubre de 2021). <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>
- Solicitud de información a la Sala Especializada en Materia Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas 00973621. (5 de julio de 2021). <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>
- Solicitud de información a la Secretaría de la Contraloría General del Estado de Sonora 01230221. (5 de julio de 2021). <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>
- Solicitud de información a la Universidad de Sonora 00968421. (5 de julio de 2021). <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

- Solicitud de información al Congreso del Estado de Sonora, 00967121 (5 de julio de 2021). <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>
- Solicitud de información al Congreso del Estado de Sonora, 00973521 (7 de julio de 2021). <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>
- Solicitud de información al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Sonora, con folio 00967621. (5 de julio de 2021). <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>
- Solicitud de información al Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, con folio 00967821. (5 de julio de 2021). <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>
- Solicitud de información al Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado de Sonora. (Falta la fecha). <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/00967721>
- Solicitud de información al Poder Judicial del Estado 00967921. (5 de julio de 2021). <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>
- Solicitud de información al Poder Judicial del Estado de Sonora, 00968021 (5 de julio de 2021). <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>
- Solicitud de información al Tribunal de Justicia Administrativa 00968221. (5 de julio de 2021). <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>
- Solicitud de información al Tribunal Estatal Electoral 00968321. (5 de julio de 2021). <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>
- Solicitudes de información al Congreso del Estado de Sonora 00967121 (5 de julio de 2021) y 00973521 (7 de julio de 2021). <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>
- Thompson, D. F. (2018). Theories of institutional corruption. *Annual Reviews of Political Science* 21, 495-513. doi: <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-120117-110316>
- Transparencia Internacional. (2024). What is corruption? Recuperado de <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption#>
- Williams, R. (junio de 1999). New concepts for old? *Third World Quarterly*, 20(3), 503-513. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/i383058>

Junio de 2024  
(edición impresa)

Julio de 2024  
(edición electrónica)

Cuidado editorial:  
Martha Ordaz

Corrección:  
Herlinda Contreras

Diseño de portada:  
Cristopher Barrera

Compuedición:  
Guadalupe Zúñiga Elizalde

Edición en formato digital:  
Ave Editorial ([www.aveeditorial.com](http://www.aveeditorial.com))

Departamento de Difusión Cultural de  
El Colegio de Sonora

